

SEGNALAZIONE

DELL'AUTORITA' PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS IN ORDINE AL DECRETO DEL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO 7 MAGGIO 2001 RECANTE INDIRIZZI STRATEGICI E OPERATIVI ALLA SOGIN – SOCIETÀ GESTIONE IMPIANTI NUCLEARI S.P.A., AI SENSI DELL'ART. 13, COMMA 4, DEL DECRETO LEGISLATIVO 16 MARZO 1999, N. 79, DI LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO ELETTRICO

1. Premessa

1.1 Con il decreto 7 maggio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale, n. 122 del 28 maggio 2001 (di seguito: il decreto ministeriale) il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, ha dato attuazione al disposto dell'articolo 3, comma 14, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, avente ad oggetto l'attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (di seguito: decreto legislativo n. 79/99).

La disposizione richiamata prevede che il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con funzioni e competenze ora assorbite dal Ministro delle attività produttive (di seguito: il Ministro dell'industria), con proprio provvedimento determini indirizzi cui deve attenersi la società la cui costituzione è stata imposta alla società Enel Spa (di seguito: Enel Spa) dall'articolo 13, comma 2, lettera e), del medesimo decreto legislativo, per lo svolgimento delle attività di smaltimento delle centrali elettronucleari dismesse, di chiusura del ciclo di combustibile, nonché delle attività a queste connesse e conseguenti, anche in consorzio con altri enti pubblici o società.

1.2 In data 31 maggio 1999 l'Enel Spa, in ottemperanza al sopra richiamato articolo 13 comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 79/99, ha costituito la Società gestione impianti nucleari S.p.a. (di seguito: Sogin Spa), entrata in operatività a far data dall'1 novembre 1999.

1.3 Il Ministro dell'industria, in relazione a quanto disposto dall'articolo 13, comma 4, del decreto legislativo n. 79/99 e "ritenuta l'opportunità di definire alcuni primi indirizzi strategici ed operativi, necessari a far sì che l'attività della Sogin Spa sia in linea con gli obiettivi che il Governo si è dato per la gestione degli esiti del nucleare", con il decreto ministeriale ha stabilito che:

- a) la Sogin Spa "provvede a...trattare e condizionare, entro dieci anni...tutti i rifiuti radioattivi liquidi e solidi in deposito sui suoi siti al fine di trasformarli in

manufatti certificati, temporaneamente stoccati sul sito di produzione, ma pronti per essere trasferiti al deposito nazionale” (articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto ministeriale);

- b) la Sogin Spa provvede inoltre a “completare gli adempimenti previsti nei contratti di riprocessamento sottoscritti con la BNFL (British Nuclear Fuel Ltd) e immagazzinare il restante combustibile irraggiato in appositi contenitori a secco nei siti delle centrali dove sono allocati in attesa di trasferimento al deposito nazionale” (articolo 1, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale);
- c) la Sogin Spa provvede anche a “concorrere alla disattivazione degli impianti nucleari dismessi dei principali esercenti nazionali (Enea, FN, ecc.), anche attraverso forme consortili” (articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto ministeriale);
- d) la Sogin Spa procede infine “alla disattivazione accelerata di tutti gli impianti elettronucleari dismessi entro venti anni, procedendo direttamente allo smantellamento fino al rilascio incondizionato dei siti ove sono ubicati gli impianti” (ai sensi dell’articolo 1, comma 2, lettera d), del decreto ministeriale).

- 1.4 Gli articoli. 2 e 3 del decreto ministeriale attribuiscono alla Sogin Spa la possibilità di svolgere attività ulteriori rispetto a quelle elencate nell’articolo 1 dello stesso decreto.

In particolare, l’articolo 2 del decreto ministeriale prescrive che la Sogin Spa possa collaborare con il Ministero dell’industria del commercio e dell’artigianato (di seguito: Ministero dell’industria), “attraverso opportune soluzioni organizzative da definire mediante idonea convenzione”, all’esecuzione delle attività di competenza del Ministero stesso in materia, tra l’altro, di “individuazione e caratterizzazione del sito per il deposito dei rifiuti radioattivi, il relativo assetto del territorio e lo sviluppo economico e sociale della comunità locale, oltre alla tutela dell’ambiente”; di “promozione dell’informazione della popolazione dei comuni sedi degli impianti nucleari sulle problematiche dello smantellamento e della energia nucleare in generale, dando, se del caso, vita ad uno specifico sistema informativo”; di “individuazione di tutte le azioni necessarie per la pianificazione dello sviluppo produttivo dei siti”; di “predisposizione del quadro di riferimento normativo e procedurale per la gestione degli esiti del nucleare”.

L’articolo 3 del decreto ministeriale autorizza infine la Sogin Spa a “sviluppare l’attività per terzi sui mercati, anche con riguardo alla tutela dell’ambiente, con particolare riferimento a consulenze e servizi relativi alla caratterizzazione, agli studi, alle bonifiche ambientali, alla sicurezza e radioprotezione, al trattamento dei rifiuti radioattivi ed allo smantellamento di centrali nucleari, al fine di una migliore utilizzazione e valorizzazione delle strutture, risorse e competenze disponibili...”.

- 1.5 La presente segnalazione, che l’Autorità per l’energia elettrica e il gas (di seguito: l’Autorità) invia al Governo, ai sensi dell’articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge n. 481/95) origina, salvo quanto precisato nei capitoli seguenti, dal fatto che le misure sopra richiamate possono dispiegare un significativo impatto sull’ordinamento tariffario del settore dell’energia elettrica

come definito dalle disposizioni della legge n. 481/95 e del decreto legislativo n. 79/99, nonché dai successivi provvedimenti di attuazione.

La segnalazione prende in considerazione tre profili, traendone valutazioni rilevanti ai fini dell'esercizio della generale funzione consultiva dell'Autorità nei confronti del Governo, vale a dire:

- a) coerenza del decreto ministeriale con il quadro normativo del settore dell'energia elettrica come risultante dal processo di riforma realizzato attraverso il combinato disposto della legge n. 481/95 e del decreto legislativo n. 79/99;
- b) impatto delle disposizioni del decreto ministeriale sull'assetto normativo ed economico dell'ordinamento tariffario del settore dell'energia elettrica;
- c) eventuali interventi correttivi delle conseguenze di cui alla lettera precedente.

1.6 L'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo n. 79/99 prevede che, per la copertura degli oneri generali afferenti il sistema elettrico (a cui sono da ricondurre, come si illustra nel successivo capitolo, le attività per lo svolgimento delle quali l'articolo 13, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 79/99, ha disposto la costituzione della società Sogin Spa sopra richiamata) l'Autorità adegua il corrispettivo per l'accesso e l'uso della rete di trasmissione nazionale.

1.7 Al fine di cui al precedente punto 1.6, il decreto 26 gennaio 2000 del Ministro dell'industria di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (di seguito: il Ministro del tesoro), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 27 del 3 febbraio 2000 (di seguito: decreto interministeriale 26 gennaio 2000) dispone che l'Autorità, entro il 31 dicembre 2000 e successivamente ogni tre anni, ridetermini gli oneri (definiti analiticamente dall'articolo 8 dello stesso decreto interministeriale e inquadrati tra gli oneri generali afferenti al sistema elettrico) conseguenti allo smantellamento delle centrali elettronucleari ed alla chiusura del ciclo del combustibile, tale determinazione quantificando l'impegno complessivo da finanziare attraverso il richiamato adeguamento del corrispettivo per l'accesso e l'uso della rete di trasmissione nazionale.

2. Il contesto giuridico-istituzionale di riferimento: gli oneri generali afferenti al sistema elettrico e, in particolare, gli oneri conseguenti allo smantellamento delle centrali elettronucleari ed alla chiusura del ciclo del combustibile.

2.1 L'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo n. 79/99 prevede che gli oneri generali afferenti al sistema elettrico siano "individuati" con uno o più decreti del Ministro dell'industria, di concerto con il Ministro del tesoro, su proposta dell'Autorità.

Il fabbisogno finanziario per la copertura degli oneri generali afferenti al sistema elettrico, individuati secondo la procedura complessa appena indicata, è coperto, come anticipato nella premessa, da:

a) apposite componenti della tariffa di distribuzione e vendita di energia elettrica ai clienti del mercato vincolato, definita con la deliberazione dell'Autorità 29 dicembre 1999, n. 204, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 306 del 31.12.1999 (di seguito: delibera n. 204/99) e successive modifiche ed integrazioni;

b) maggiorazioni del corrispettivo per l'accesso e l'uso della rete di trasmissione, corrisposto dai clienti idonei ai sensi dell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 79/99, definito con la deliberazione dell'Autorità 18 febbraio 1999, n. 13, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 49 dell'1 marzo 1999 (di seguito: delibera n. 13/99) e successive modifiche e integrazioni.

Dal quadro ora delineato deriva che un incremento del suddetto fabbisogno degli oneri generali del sistema elettrico determina inevitabilmente un aggravio per l'intera utenza elettrica, vincolata e idonea.

2.2 Con il decreto interministeriale 26 gennaio 2000 si è provveduto alla "individuazione degli oneri generali afferenti al sistema elettrico", ai sensi dell'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo n. 79/99.

In particolare, l'articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto interministeriale include tra gli oneri generali afferenti al sistema elettrico anche "i costi connessi allo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare e alle attività connesse e conseguenti".

Il titolo III dello stesso decreto interministeriale, rubricato "Oneri conseguenti allo smantellamento delle centrali elettronucleari ed alla chiusura del ciclo del combustibile", definisce gli oneri connessi alla gestione degli esiti del nucleare facenti parte degli oneri generali afferenti al sistema elettrico ed i criteri per la quantificazione di detti oneri.

2.3 L'articolo 8 del decreto interministeriale 26 gennaio 2000, rubricato "Definizione degli oneri", dispone che "sono inclusi tra gli oneri generali afferenti al sistema elettrico i costi derivanti dalle attività di cui all'art. 1, comma 1, lettera c) [connessi allo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare ed alle attività connesse e conseguenti], qualora tali attività:

a) siano svolte dalla società Sogin...anche in consorzio con enti pubblici o altre società";

b) attengano a beni e rapporti giuridici conferiti alla società Sogin al momento della sua costituzione;

c) siano esclusivamente finalizzate:

i) al mantenimento in custodia protettiva con sicurezza passiva, fino all'avvio dell'attività di smantellamento, delle centrali elettronucleari di Caorso, Foce Verde, Garigliano e Trino Vercellese 1;

- ii) al completamento dei lavori di smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse di Caorso, Foce Verde, Trino Vercellese 1 e Garigliano, con conseguente rilascio del sito senza alcun vincolo di natura radiologica;
- iii) allo smantellamento degli impianti di produzione del combustibile nucleare e di ricerca del ciclo del combustibile nucleare di proprietà dell'Enea Spa e sue società partecipate;
- iv) allo stoccaggio in sito provvisorio, al condizionamento ed all'eventuale riprocessamento del combustibile nucleare irraggiato delle centrali elettronucleari di Caorso, Foce Verde, Trino Vercellese 1 e Garigliano, nonché al successivo invio dello stesso combustibile nucleare irraggiato e di rifiuti e materiali radioattivi presso il deposito nazionale di stoccaggio di lungo termine ed alla loro conservazione presso lo stesso deposito, o, in alternativa, all'invio e conservazione del combustibile nucleare irraggiato, di rifiuti e materiali radioattivi presso altri sistemi di stoccaggio di lungo termine equivalenti".

2.4 L'articolo 9 del decreto interministeriale 26 gennaio 2000, rubricato "Quantificazione degli oneri", dispone che:

- a) la Sogin Spa inoltra all'Autorità, entro il 30 settembre di ogni anno, "un dettagliato programma di tutte le attività di cui all'art. 8...su un orizzonte anche pluriennale, con il preventivo dei relativi costi";
- b) "entro il 31 dicembre 2000, e successivamente ogni tre anni, l'Autorità...ridetermina gli oneri di cui all'art. 8 ed aggiorna l'onere annuale, sulla base del programma di cui al comma 1 [*id est*, del dettagliato programma di tutte le attività di cui all'articolo 8, corredato dal preventivo dei relativi costi ed inoltrato da Sogin Spa all'Autorità entro il 30 settembre di ogni anno] e tenendo conto di criteri di efficienza economica nello svolgimento delle attività previste al medesimo articolo 8";
- c) "l'Autorità...comunica al Ministro dell'industria...ed al Ministro del tesoro le proprie determinazioni in merito [*id est*, in merito alla rideterminazione degli oneri ed all'aggiornamento annuale degli stessi], che divengono operative sessanta giorni dopo la comunicazione, salvo diverse indicazioni dei Ministri medesimi".

2.5 Pertanto nel sistema prefigurato dagli articoli 8 e 9 del decreto interministeriale 26 gennaio 2000:

- a) l'articolo 8 individua gli oneri connessi alla gestione degli esiti del nucleare passibili di confluire negli oneri generali afferenti al sistema elettrico;
- b) l'articolo 9 definisce le modalità per la quantificazione dei suddetti oneri, nell'ambito delle quali l'Autorità è investita dei predetti poteri di rideterminazione (triennale) e di aggiornamento (annuale).

E' l'Autorità a quantificare, sia pure nel quadro della complessa procedura delineata dall'articolo 9 dello stesso decreto interministeriale, gli oneri connessi alla gestione degli esiti del nucleare destinati a confluire negli oneri generali afferenti al sistema elettrico.

- 2.6 Tali poteri l'Autorità è chiamata ad esercitare tenendo conto sia del programma dettagliato inoltrato dalla Sogin Spa entro il 30 settembre di ogni anno, unitamente al preventivo dei relativi costi (sulla formulazione del quale potrà incidere la potestà di indirizzo intestata al Ministro dell'industria ai sensi del richiamato articolo 13, comma 4, del decreto legislativo n. 79/99), sia di criteri di efficienza economica nello svolgimento delle attività programmate dalla stessa Sogin Spa (attività che non possono che rientrare in quelle puntualmente e tassativamente individuate dall'articolo 8, comma 1, lettere a), b) e c), del decreto interministeriale 26 gennaio 2000).
- 2.7 E' evidente la *ratio* sottesa ai criteri alla stregua dei quali l'Autorità deve esercitare i sopra richiamati poteri di rideterminazione (triennale) e di aggiornamento (annuale) degli oneri connessi alla gestione degli esiti del nucleare destinati a confluire negli oneri generali afferenti al sistema elettrico.

Infatti, da un lato, l'Autorità non potrebbe prescindere dal "dettagliato programma di tutte le attività di cui all'art. 8" che la Sogin Spa (singolarmente o in consorzio con altri enti pubblici e società) intende svolgere, né dal "preventivo dei relativi costi"; dall'altro lato, nemmeno possono essere trascurati elementari "criteri di efficienza economica nello svolgimento delle attività" programmate dalla Sogin Spa, i quali assolvono in effetti ad una funzione correttiva, impedendo che si addivenga al riconoscimento a pie' di lista di tutti i costi (ivi compresi, in ipotesi, quelli palesemente inefficienti) rappresentati dalla stessa Sogin Spa.

3. Il contesto giuridico-istituzionale di riferimento: la Sogin Spa

- 3.1 L'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 79/99 prevede che l'Enel Spa costituisca società separate per lo svolgimento delle seguenti attività:
- a) produzione di energia elettrica;
 - b) distribuzione di energia elettrica e la vendita ai clienti vincolati;
 - c) vendita ai clienti idonei;
 - d) esercizio dei diritti di proprietà della rete di trasmissione nazionale;
 - e) smaltimento delle centrali elettronucleari dismesse, chiusura del ciclo del combustibile e attività connesse e conseguenti, anche in consorzio con altri enti pubblici o società.
- 3.2 L'articolo 13, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo n. 79/99 prevede che le azioni della società costituita dall'Enel Spa per lo svolgimento delle attività di smaltimento delle centrali elettronucleari dismesse, di chiusura del ciclo del combustibile, nonché delle attività connesse e conseguenti, siano assegnate al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (di seguito: Ministero del tesoro).

L'articolo 13, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo n. 79/99 stabilisce che la suddetta società "...si attiene agli indirizzi formulati dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato".

3.3 Come anticipato in data 31 maggio 1999 l'Enel Spa, dando seguito all'articolo 13, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 79/99, ha costituito la società Sogin Spa.

In base all'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo n. 79/99, l'Enel Spa ha conferito alla Sogin Spa "tutti i beni e i rapporti giuridici" che in precedenza facevano capo alla propria Struttura Gestione Impianti Nucleari.

In data 3 novembre 2000 le azioni della Sogin Spa sono state assegnate al Ministero del tesoro.

Ne deriva che la Sogin Spa:

- a) è una società per azioni a partecipazione pubblica totalitaria;
- b) ha un oggetto sociale perimetrato direttamente da norme primarie e consistente nello "smaltimento delle centrali elettronucleari dismesse", nella "chiusura del ciclo del combustibile" e nelle "attività connesse e conseguenti" (articolo 13, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 79/99);
- c) è sottoposta al potere di indirizzo del Ministro dell'industria (articolo 13, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo n. 79/99).

3.4 In data 22 dicembre 2000 è stato costituito un consorzio tra la Sogin Spa, l'Ente per le nuove tecnologie l'energia e l'ambiente (di seguito: Enea) e la società Fabbricazioni nucleari Spa (di seguito: FN Spa), per l'esercizio delle attività di smaltimento delle centrali elettronucleari dismesse, di chiusura del ciclo del combustibile, nonché delle attività connesse e conseguenti, tale operazione essendo in effetti consentita dall'articolo 13, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 79/99, a mente del quale le attività di gestione degli esiti del nucleare possono essere espletate da Sogin Spa "anche in consorzio con altri enti pubblici o società".

4. Il quadro giuridico-istituzionale: le attribuzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in materia di oneri conseguenti allo smantellamento delle centrali elettronucleari ed alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare

4.1 L'articolo 9 del decreto interministeriale 26 gennaio 2000 attribuisce all'Autorità il duplice potere di rideterminazione (triennale) e di aggiornamento (annuale) degli oneri connessi alla gestione degli esiti del nucleare destinati a confluire negli oneri generali del sistema elettrico.

L'Autorità è titolare del potere di definire le tariffe di fornitura dell'energia elettrica ai clienti del mercato vincolato, ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettera e), della legge n. 481/95, esplicitamente richiamato e fatto salvo dall'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo n. 79/99.

L'Autorità è altresì titolare del potere di definire il corrispettivo per l'accesso e l'uso della rete di trasmissione nazionale e delle reti di distribuzione (vale a dire, il corrispettivo per il servizio di vettoriamento dell'energia elettrica), ai sensi

dell'articolo 2, comma 12, lettera d), della legge n. 481/95 (“...definendo...le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alle reti...”), dell'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo n. 79/99 (“la misura del corrispettivo” per “l'accesso e l'uso della rete di trasmissione nazionale” è “determinata dall'Autorità”), nonché ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 79/99 (“le imprese distributrici hanno l'obbligo di connettere alle proprie reti tutti i soggetti che ne facciano richiesta...purchè siano rispettate...le deliberazioni emanate dall'Autorità...in materia di tariffe...”).

- 4.2 La scelta operata dal decreto interministeriale 26 gennaio 2000 di attribuire all'Autorità il potere di quantificare gli oneri connessi alla gestione degli esiti del nucleare destinati a confluire negli oneri generali afferenti al sistema elettrico si spiega con l'incidenza di questi ultimi sul (*rectius*, con la loro naturale appartenenza al) sistema tariffario dell'intera utenza elettrica.

Il potere di commisurare il *quantum* dei suddetti oneri è complementare rispetto al potere di regolazione tariffaria, in quanto idoneo ad incidere sulle tariffe e sui corrispettivi a carico dei clienti vincolati e idonei. La valutazione ponderale delle singole misure finalizzate alla tutela ambientale (profilo causale che, peraltro, rientra tra quelli presidiati dall'Autorità nei settori di competenza ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 481/95) in rapporto all'esigenza di tutelare gli interessi di utenti e consumatori è ricondotta nell'ambito discrezionale di pertinenza dell'Autorità nel quadro delle determinazioni complessivamente destinate a configurare l'ordinamento tariffario dell'energia elettrica, con l'obiettivo di garantire che il sistema parafiscale di copertura delle finalità generali del sistema elettrico non gravi sugli utenti in misura tale da vanificare i benefici sottesi alla riforma dell'ordinamento tariffario e al processo di liberalizzazione.

- 4.3 Il rapporto tra potere di determinazione degli oneri generali del sistema elettrico e potere di regolazione tariffaria può essere spiegato:
- a) in termini di stretta complementarietà del primo rispetto al secondo;
 - b) in termini di continenza, nel senso che il primo è parte del (o partecipa al) secondo.

Anche la disciplina transitoria di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto interministeriale 26 gennaio 2000 è espressione, e conferma, del sopra cennato assetto. Vi si prevede infatti che “fino alla rideterminazione di cui all'articolo 9 [*id est*, fino all'esercizio del potere di rideterminare gli oneri *de quibus*, per il quale era stabilito il termine del 31 dicembre 2000, salve le successive rideterminazioni ogni tre anni], l'Autorità provvede alla quantificazione degli importi relativi ai costi di cui al titolo III, da coprire annualmente attraverso l'adeguamento del corrispettivo di cui all'art. 3, comma 10”, del decreto legislativo n. 79/99, “facendo riferimento ai costi della gestione corrente delle attività” di cui all'articolo 8 (e cioè delle attività di gestione degli esiti del nucleare), “in misura comunque non superiore all'equivalente di lire 0,6 per kWh consumato dai clienti finali”.

5. Il quadro giuridico-istituzionale: il contenuto del decreto ministeriale

- 5.1 Al fine di rappresentare il significato del decreto ministeriale è utile fornire qualche indicazione sulla prima fase di attuazione delle richiamate disposizioni del decreto legislativo n. 79/99 e del decreto interministeriale 26 gennaio 2000.
- 5.2 In data 29 settembre 2000 la Sogin Spa ha trasmesso all’Autorità i programmi delle attività per la gestione degli esiti del nucleare, ai sensi dell’articolo. 9, comma 1, del decreto interministeriale 26 gennaio 2000.

L’Enel Spa, all’atto di costituire la Sogin Spa, vi ha conferito un fondo pari a 1.545 miliardi di lire, ritenuto sufficiente a coprire i costi del processo di smantellamento delle centrali nucleari e di chiusura del ciclo del combustibile da svolgersi secondo una strategia di lungo periodo (40 – 50 anni) denominata ‘custodia protettiva con sicurezza passiva’ (di seguito: CPP).

Tale fondo era destinato ad una strategia di smantellamento delle centrali nucleari e di chiusura del ciclo del combustibile di lungo periodo (40 – 50 anni), incentrata sulla CPP, peraltro già assunta come riferimento dalla stessa Autorità, con la delibera 12 giugno 1998, n. 58, anche sulla base delle indicazioni fornite dal gruppo di studio costituito con delibera dell’Autorità 16 maggio 1997, n. 45/97, ed affidato alla presidenza del dott. ing. Paolo Baratta, per l’analisi dei presupposti e dei criteri per il rimborso degli oneri nucleari.

Una siffatta strategia di smantellamento delle centrali nucleari e di chiusura del ciclo del combustibile è stata posta a base anche delle disposizioni del decreto interministeriale 26 gennaio 2000.

Infatti, l’articolo 8, comma 1, lettera c), del decreto interministeriale 26 gennaio 2000 incardina l’attività di smaltimento delle centrali elettronucleari dismesse e di chiusura del ciclo del combustibile sulla strategia CPP (“...mantenimento in custodia protettiva con sicurezza passiva, fino all’avvio dell’attività di smantellamento...”). Questo nell’intento di consentire l’impostazione delle suddette attività con la massima flessibilità nella scelta di criteri che realizzino il migliore equilibrio tra le effettive esigenze ambientali e tariffarie.

- 5.3 L’articolo 9, comma 2, del decreto interministeriale 26 gennaio 2000, attribuendo all’Autorità il potere di quantificazione degli oneri connessi alla gestione degli esiti del nucleare, ha riconosciuto l’esigenza che l’Autorità verifichi, nell’arco di tempo sopra indicato, la realizzazione del programma e, con essa, la congruità dell’onere conseguentemente imposto agli utenti del servizio elettrico al fine di garantire il più adeguato equilibrio tra tutela ambientale e tutela dei consumatori.

La disposizione appare attribuire all’Autorità un potere di quantificazione reale ed effettivo, e non un potere destinato a tradursi in un ruolo meramente notarile o di pura ratifica.

5.4 In data 22 dicembre 2000, come già evidenziato, la Sogin Spa ha costituito un consorzio con l'Enea e la FN Spa per l'esercizio delle attività di smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse e per la chiusura del ciclo del combustibile nucleare.

Si approssimava quindi il termine (31 dicembre 2000) entro il quale l'Autorità avrebbe dovuto rideterminare gli oneri connessi alla gestione degli esiti del nucleare destinati a confluire negli oneri generali del sistema elettrico, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto interministeriale 26 gennaio 2000.

5.5 L'Autorità ha adottato la delibera 6 dicembre 2000, n. 220, recante ulteriore proposta al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in materia di individuazione degli oneri generali afferenti al sistema elettrico di cui all'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (di seguito: delibera n. 220/00), con la quale, per quel che interessa in questa sede, ha proposto al Ministro dell'industria di prorogare il termine del 31 dicembre 2001, entro il quale, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto interministeriale 26 gennaio 2000, la stessa Autorità avrebbe dovuto quantificare la porzione degli oneri generali del sistema elettrico rappresentata dai costi connessi alla gestione degli esiti del nucleare.

5.6 La suddetta decisione, come risulta dalla parte motiva e dalla documentazione preparatoria, è stata adottata in ragione delle seguenti considerazioni:

- a) gli interventi di gestione degli esiti delle attività nucleari pregresse, come prefigurate nei programmi inoltrati dalla Sogin Spa il 29 settembre 2000, erano caratterizzati da significative incertezze per quanto riguarda i tempi e le modalità da seguire nella loro attuazione ed evidenziavano, quindi, particolari criticità;
- b) dai programmi delle attività che la Sogin Spa intendeva svolgere emergevano elementi di incertezza suscettibili di comportare variazioni anche rilevanti nell'entità degli impegni e dei costi previsti ed incidere sull'attuazione dei programmi medesimi, come peraltro rilevato dallo stesso Ministero dell'industria – Direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie – in una nota del 13 ottobre 2000;
- c) la verifica dei programmi inoltrati dalla Sogin Spa si sarebbe caratterizzata per la complessità degli approfondimenti e la specializzazione delle competenze richieste;
- d) i programmi inoltrati dalla Sogin Spa puntavano, coerentemente con il documento "Indirizzi strategici per la gestione degli esiti del nucleare" trasmesso dal Ministro dell'industria al Parlamento in data 21 dicembre 1999, a completare lo smantellamento di tutti gli impianti entro il 2020, determinando un significativo incremento dei costi rispetto alla precedente strategia di lungo periodo (40 –50 anni) denominata CPP (custodia protettiva con sicurezza passiva) che era stata originariamente ipotizzata dall'Enel Spa all'atto del conferimento del ramo d'azienda in Sogin Spa per essere poi recepita e trasfusa negli articoli 8 e 9 del decreto interministeriale 26 gennaio 2000;
- e) l'adozione di un programma accelerato di smantellamento degli impianti in presenza di significativi fattori di incertezza circa la disponibilità del deposito nazionale [dei rifiuti radioattivi], ha indotto le società proponenti a formulare

programmi che prevedono una quasi contemporaneità nell'avvio della fase più critica dell'intero processo di smantellamento delle centrali nucleari e di chiusura del ciclo del combustibile nucleare, ovvero lo smantellamento dell'isola nucleare delle quattro centrali elettronucleari dismesse; ciò determina inevitabilmente un aumento dei costi, dovuto alla sovrapposizione delle attività e alla conseguente moltiplicazione delle attrezzature di cantiere e delle risorse coinvolte, e rende più critica la gestione stessa di operazioni che, per complessità e criticità, potrebbero più agevolmente essere sviluppate in sequenza evitando, almeno, la sovrapposizione delle fasi più critiche, traendo da ciò ulteriori vantaggi in termini di esperienza accumulata;

- f) tra le finalità del consorzio [costituito dalla Sogin Spa con Enea e FN Spa] vengono citate anche attività di coordinamento delle iniziative di ricerca e di sviluppo dei consorziati che non sembrano coerenti con la durata prevista (3 anni) per il consorzio stesso e che pongono anche interrogativi di coerenza rispetto alle attività operative che il consorzio è tenuto a svolgere.

Dando seguito alla delibera n. 220/00, il Ministro dell'industria, di concerto con il Ministro del tesoro, ha adottato il decreto 17 aprile 2001, recante Modifiche al decreto 26 gennaio 2000 di individuazione degli oneri generali afferenti al sistema elettrico (di seguito: decreto interministeriale 17 aprile 2001).

- 5.7 L'articolo 1 del decreto interministeriale 17 aprile 2001, rubricato "Proroga del termine di cui all'art. 9, comma 2, primo periodo", del decreto interministeriale 26 gennaio 2000, stabilisce, al comma 1, che "l'Autorità...entro il 31 dicembre 2001 procede alla rideterminazione [*id est*, alla quantificazione] di cui all'art. 9, comma 2, primo periodo", del decreto interministeriale 26 gennaio 2000.

E' opportuno segnalare i significativi mutamenti che il decreto ministeriale provoca sul programma di attività della Sogin Spa come originariamente ipotizzato.

- 5.8 La strategia di smantellamento delle centrali nucleari e di chiusura del ciclo del combustibile, già prefigurata nel documento "Indirizzi strategici per la gestione degli esiti del nucleare" presentato dal Ministro dell'industria al Parlamento il 21 dicembre 1999, recepita nei programmi inoltrati dalla Sogin Spa all'Autorità il 29 settembre 2000, ora trasfusa nel decreto ministeriale, prevede il completamento dello smantellamento di tutti gli impianti entro il 2020, provocando una significativa dinamica incrementale dei costi rispetto a quelli scaturenti dalla precedente strategia CPP di lungo periodo (40 – 50 anni) originariamente ritenuta congrua dalla stessa Autorità (delibera 12 giugno 1998, n. 58), adottata dall'Enel Spa (all'atto della costituzione della Sogin Spa), recepita e codificata negli articoli 8 e 9 del decreto ministeriale 26 gennaio 2000 (per quel che attiene al metodo CPP).

- 5.9 La strategia disegnata nel decreto ministeriale postula il conseguimento dell'autorizzazione alla costruzione del deposito nazionale dei rifiuti radioattivi entro il 2005 e la piena disponibilità per il suo esercizio a partire dal 2009, che diventa così la data critica per l'avvio delle attività di smantellamento delle isole

nucleari delle centrali elettronucleari per i diversi siti, da completarsi (fino al rilascio incondizionato dei siti medesimi) entro il 2020.

6. L'impatto del decreto ministeriale: profili giuridico-istituzionali

- 6.1 Il quadro normativo, istituzionale ed amministrativo descritto pone in evidenza alcune incoerenze con il decreto ministeriale sotto il profilo giuridico-istituzionale.
- 6.2 L'individuazione degli oneri generali afferenti al sistema elettrico (e all'interno di essi di quelli specificamente inerenti allo smantellamento delle centrali elettronucleari ed alla chiusura del ciclo del combustibile), secondo il disposto dell'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo n. 79/99, è incardinata su di una procedura così sinteticamente ricostruibile:
- a) proposta dell'Autorità in esito ad una specifica istruttoria;
 - b) acquisizione del concerto del Ministro del tesoro da parte del Ministro dell'industria;
 - c) adozione del decreto del Ministro dell'industria.
- 6.3 In esito ad una procedura, articolata secondo lo schema legislativo sopra richiamato, il decreto interministeriale 26 gennaio 2000 ha provveduto:
- a) a definire (*id est*, a individuare) gli oneri connessi alla gestione degli esiti del nucleare (articolo 8 del decreto interministeriale 26 gennaio 2000);
 - b) a quantificare i predetti oneri o, più precisamente, a delineare modalità e criteri per la loro quantificazione investendo di tale responsabilità decisionale l'Autorità (articolo 9 del decreto interministeriale 26 gennaio 2000).
- 6.4 Per modificare la definizione (*id est*, l'individuazione) dei predetti oneri, ovvero i criteri per la loro quantificazione (ad esempio, modificando le illustrate disposizioni che attribuiscono le competenze sulla materia) risulta necessario ripercorrere la procedura di cui all'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo n. 79/99 (istruttoria e proposta dell'Autorità, acquisizione del concerto del Ministro del tesoro, decreto del Ministro dell'industria).

Il decreto ministeriale mostrerebbe pertanto alcune incoerenze con il suddetto quadro normativo nel momento in cui, come si è evidenziato nel precedente capitolo, svuota di significato il potere di quantificazione (*sub specie* di rideterminazione triennale e di aggiornamento annuale) degli oneri *de quibus* che l'articolo 9 del decreto interministeriale 26 gennaio 2000, in ragione della sua compenetrazione con il più ampio potere di regolazione tariffaria, attribuisce all'Autorità. Una determinazione così puntuale e restrittiva dei modi e dei tempi dell'attività rivolta allo smantellamento degli impianti nucleari appare comprimere fino ad escludere la opportuna discrezionalità e flessibilità nella definizione di una strategia che contemperi adeguatamente interessi ambientali e tutela dei consumatori dei servizi elettrici.

6.5 Quanto sopra produrrebbe riverberi innovativi non previsti, non solo con riferimento all'assetto istituzionale, ma anche sul piano delle valutazioni sostanziali già poste a base delle determinazioni assunte con il decreto interministeriale 26 gennaio 2000 in applicazione della sopra descritta procedura.

Infatti il decreto ministeriale:

- a) imprime una accelerazione e una compressione dei programmi di smantellamento delle centrali nucleari e di chiusura del ciclo del combustibile tali per cui essi risulterebbero circoscritti e confinati in un periodo di soli 20 anni ritenuto tecnicamente difficile da conseguire, a fronte di un orizzonte temporale di 40 – 50 anni originariamente ipotizzato e tecnicamente più congruo;
- b) impone criteri operativi incompatibili, di fatto sino ad escluderne la possibilità di concreto utilizzo, con la strategia di “mantenimento in custodia protettiva con sicurezza passiva” prevista ed imposta dall'articolo 8, comma 1, lettera c), del decreto interministeriale 26 gennaio 2000, il quale, per l'appunto, inserisce al primo posto, tra le attività rilevanti ai fini dell'individuazione degli oneri relativi alla gestione degli esiti del nucleare, “il mantenimento in custodia protettiva con sicurezza passiva”.

7. L'impatto del decreto ministeriale: profili quantitativi

7.1 La tendenza incrementale dei costi connessi alla gestione degli esiti del nucleare che si realizza in conseguenza delle disposizioni del decreto ministeriale può essere, a giudizio dell'Autorità, così sintetizzata:

- a) lire 1.545 miliardi, pari all'entità del fondo a suo tempo conferito dall'Enel Spa alla Sogin Spa;
- b) lire 5.000 miliardi, previsti nel documento “Indirizzi strategici per la gestione degli esiti del nucleare”, trasmesso dal Ministro dell'industria al Parlamento il 21 dicembre 1999;
- c) lire 6.454 miliardi, che si ricavano dall'analisi del programma presentato dalla Sogin Spa all'Autorità il 29 settembre 2000, in base ad un itinerario di gestione degli esiti del nucleare notevolmente compresso ed accelerato rispetto a quello che si ricava (esplicitamente ed implicitamente) dagli articoli 8 e 9 del decreto interministeriale 26 gennaio 2000,

7.2 Quanto sopra comporta una consistente dinamica incrementale degli oneri connessi alla gestione degli esiti delle attività nucleari pregresse suscettibili di confluire negli oneri generali del sistema elettrico, ciò che comporterebbe esigenze supplementari di finanziamento cui far fronte attraverso l'incremento del carico contributivo sull'utenza (vale a dire della componente A2 della tariffa di distribuzione e vendita dell'energia elettrica ai clienti del mercato vincolato, nonché del corrispettivo per il servizio di vettoriamento a carico dei clienti idonei).

L'entità dell'inasprimento dei costi a carico dell'intera utenza elettrica può essere stimata. A fronte di una componente A2 che è pari oggi a 0,6 lire/kWh, l'Autorità, al fine di ripianare i costi programmati della Sogin Spa per il triennio 2001 – 2003 (secondo l'impostazione assunta a base del decreto ministeriale) sarebbe tenuta ad elevare la stessa componente a 1,2 lire/KWh.

8. Valutazioni conclusive

8.1 Tenuto conto di quanto sopra premesso ed esaminato, l'Autorità ritiene che il decreto ministeriale, nella parte valutata nel presente documento di segnalazione, contrasti con il vigente ordinamento tariffario del settore dell'energia elettrica definito secondo le disposizioni della legge n. 481/95, come confermate e precisate dal decreto legislativo n. 79/99, determinando un significativo incremento degli oneri a carico dei clienti finali del mercato libero e del mercato vincolato.

Il decreto ministeriale pregiudicherebbe le condizioni di certezza e prevedibilità poste a base dell'ordinamento tariffario nei settori di competenza dell'Autorità (si veda l'articolo 1, comma 1, della legge n. 481/95), e nella sua formulazione potrebbe contrastare le finalità perseguite con il processo di liberalizzazione del mercato elettrico avviato con il decreto legislativo n. 79/99.

8.2 Ritenendo scopo fondamentale la promozione della concorrenza per garantire livelli di efficienza e contenimento dei costi tali da rendere effettivamente competitivi i costi del servizio elettrico per i clienti del mercato libero e del mercato vincolato, l'Autorità segnala l'opportunità di modificare e integrare il decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 7 maggio 2001 affinché si eviti di introdurre un appesantimento del carico parafiscale gravante sulle tariffe e sui prezzi incompatibile con detto scopo.

8.3 In particolare, a fronte del quadro normativo e istituzionale illustrato, il Governo potrebbe considerare e definire un intervento correttivo che riattivi l'assetto prefigurato, in materia di oneri inerenti allo smantellamento delle centrali elettronucleari ed alla chiusura del ciclo del combustibile, con il decreto interministeriale 26 gennaio 2000.