



Progetto del 4 marzo 2015

Revisione dell'ordinanza sul Fondo di disattivazione e sul Fondo di smaltimento (OFDS)

Rapporto esplicativo



1. Parte generale

1.1 Ordinanza in vigore

L'ordinanza del 7 dicembre 2007 sul Fondo di disattivazione e sul Fondo di smaltimento per gli impianti nucleari (ordinanza sul Fondo di disattivazione e sul Fondo di smaltimento [OFDS, RS 732.17]) si basa sull'articolo 81 capoverso 5, sull'articolo 82 capoverso 2 e sull'articolo 101 della legge federale del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (LENu, RS 732.1).

Con decisione del 25 giugno 2014, il Consiglio federale ha modificato diversi punti dell'OFDS:

- adeguamento dei parametri per il calcolo dell'importo dei contributi (reddito del capitale e tasso di rincaro) e nuovo supplemento di sicurezza sui costi calcolati
- estensione della durata dell'obbligo di contribuire
- definizione più restrittiva dei margini di oscillazione del capitale depositato nei Fondi
- inasprimento della normativa per il rimborso.

La modifica è entrata in vigore il 1° gennaio 2015 (RU 2014 2231, 2487).

1.2 Motivo della revisione e punti essenziali del progetto

1.2.1 Situazione iniziale

Il Fondo di disattivazione e il Fondo di smaltimento sono enti di diritto pubblico dotati di personalità giuridica e di organi propri. Appartengono all'Amministrazione federale decentralizzata. L'organo di direzione superiore di entrambi i Fondi è definito come Commissione amministrativa (Commissione), i cui membri sono eletti dal Consiglio federale. Entrambi i Fondi sottostanno alla vigilanza del Consiglio federale, che viene assicurata dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) attraverso l'Ufficio federale dell'energia (UFE).

Diverse riflessioni hanno spinto il DATEC a sottoporre l'attuale forma di gestione (governance) dei Fondi a un esame più approfondito, dal quale è emersa la necessità di intervenire soprattutto nei seguenti ambiti.

- L'intreccio, a livello di personale, tra l'autorità di vigilanza dell'UFE e gli organi dei Fondi da sorvegliare è incompatibile con una regola basilare della good governance. Quest'ultima non va confusa con i principi guida specifici del governo d'impresa (corporate governance) del Consiglio federale, non applicabili nel caso in questione (cfr. n. 1.2.1 alla fine).
- Gli strumenti attualmente a disposizione del Consiglio federale nell'ambito del diritto in materia di vigilanza sono troppo deboli per poter riconoscere tempestivamente e correggere eventuali anomalie dei Fondi.
- La vigilanza sulla direzione dei Fondi necessita di nozioni specifiche in diversi ambiti. Salvo due eccezioni, l'UFE, incaricato dell'istruzione della vigilanza, le possiede. Le eccezioni riguardano le nozioni specifiche di amministrazione aziendale e il know-how per valutare la strategia di gestione patrimoniale prescelta dalla direzione dei Fondi. Poiché l'eliminazione di questa lacuna non necessita di norme di diritto, l'aspetto non è approfondito in questa sede. Rimane da osservare che a tal riguardo l'UFE ha aumentato le risorse in termini di personale e prevede di consultare anche specialisti esterni.

Nel quadro del programma di verifica per il 2014, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato le questioni legate alla corporate governance nell'ambito del Fondo di disattivazione e del Fondo di smaltimento. Nel suo rapporto del 1° settembre 2014 illustra come, in virtù del principio di causalità sancito nella LENu, gli esercenti sono tenuti a sostenere i costi per lo smaltimento sicuro. Per il finan-



ziamento di questi costi, entrambi i Fondi sono 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 quattro membri che rappresentano gli esercenti di centrali nucleari e da cinque rappresentanti dell'Amministrazione federale o rappresentanti indipendenti. Secondo il rapporto, per finanziare i costi dopo la messa fuori servizio delle centrali nucleari sarebbero oggi disponibili solo la metà circa delle risorse necessarie. Al momento è in corso una revisione dell'OFDS, che prevede diversi miglioramenti per garantire le risorse finanziarie necessarie. Sempre secondo quanto emerge dal rapporto, la struttura della governance del Fondo di disattivazione e del Fondo di smaltimento nella forma attuale consentirebbe di garantire solo limitatamente il finanziamento dello smaltimento delle scorie radioattive secondo il principio di causalità. A medio termine il rischio finanziario per la Confederazione sarebbe ingente, mentre gli esercenti delle centrali nucleari avrebbero un notevole influsso sulla gestione del Fondo.

Il DATEC constata come le sue conoscenze sui Fondi già acquisite siano confermate dal rapporto in diversi punti. Il DATEC è a conoscenza delle questioni menzionate nel rapporto. Per questo motivo già nel 2011 ha avviato una prima revisione dell'OFDS, approvata dal Consiglio federale a metà 2014. Nel rapporto si presta troppo poca attenzione a questa revisione. Con la revisione si riducono i rischi per la Confederazione, in particolare con l'adeguamento delle basi di calcolo per i contributi all'attuale situazione del mercato e l'introduzione di un supplemento di sicurezza. La seconda revisione è oggetto del presente progetto di revisione ed è stata avviata indipendentemente dalla valutazione del CDF, sulla base della valutazione da parte del DATEC menzionata all'inizio. Se anche questa revisione entrerà in vigore, la maggior parte delle raccomandazioni del CDF saranno prese in considerazione. I principi guida della corporate governance del Consiglio federale menzionati dal CDF (Rapporto del 13 settembre 2006 sul governo d'impresa, FF 2006 7545) non sono applicabili a entrambi i Fondi, dato che essi non sono di proprietà della Confederazione e nemmeno adempiono compiti della Confederazione. Data la mancanza di disposizioni vincolanti, talvolta tali principi possono essere tuttavia considerati nel senso di una good governance. Infine, le disposizioni approvate dalla Commissione nel novembre del 2014 per lo studio sui costi 2016 contengono già nuove prescrizioni sul metodo di calcolo dei costi, che corrispondono alle raccomandazioni del CDF in materia.

1.2.2 Punti essenziali della revisione

La revisione copre sostanzialmente i seguenti ambiti tematici.

1.2.2.1 Separazione tra autorità di vigilanza e organi dei Fondi

Attualmente la Commissione incaricata della direzione dei Fondi è presieduta dal Direttore dell'UFE. I collaboratori dell'UFE sono rappresentati anche in entrambi i comitati istituiti dalla Commissione (comitato per i costi e comitato per gli investimenti). I collaboratori dell'UFE che al contempo sono membri di un organo dei Fondi possono entrare in conflitto d'interessi. Da un lato devono tutelare gli interessi del Fondo e dall'altro svolgere i loro compiti di vigilanza. Questo intreccio, a livello di personale, contravviene a una regola fondamentale della good governance.

Secondo il progetto di ordinanza, chi lavora al DATEC (in particolare Segreteria generale e UFE) o all'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) non può più far parte della Commissione, dei comitati o dei gruppi di specialisti. Ciò significa anche che il Direttore dell'UFE non può più appartenere alla direzione dei Fondi.



1.2.2.2 Rafforzamento della vigilanza sui Fondi

L'OFDS in vigore prevede un elenco esaustivo degli strumenti di vigilanza a disposizione del Consiglio federale:

- non concedere l'approvazione dei rapporti annuali
- non concedere lo scarico (*décharge*) alla Commissione
- revocare o sostituire membri della Commissione nonché il Servizio di revisione

Nell'ottica attuale, questi strumenti di vigilanza sono troppo deboli. In caso di anomalie nella gestione e nell'amministrazione dei Fondi o nell'evoluzione del patrimonio dei Fondi non sono disponibili strumenti efficaci per una correzione tempestiva. La vigilanza dovrebbe essere esercitata in maniera più proattiva. In futuro il DATEC emanerà il regolamento della Commissione, che contiene indicazioni importanti per quanto concerne l'organizzazione dei Fondi e gli investimenti patrimoniali.

Inoltre, per vigilare sul processo di allestimento e di verifica degli studi sui costi, il DATEC deve disporre dei seguenti strumenti di gestione efficaci (cfr. prossimo capitolo sul processo degli studi sui costi):

- definizione delle disposizioni per allestire gli studi sui costi;
- calcolo del presunto ammontare dei costi di disattivazione e di smaltimento.

Le modifiche qui proposte portano a un sostanziale rafforzamento degli strumenti di vigilanza e a una corrispondente diminuzione del rischio per la Confederazione, pur nel rispetto dell'autonomia nella direzione dei Fondi voluta dal legislatore.

1.2.2.3 Disciplinamento del processo di allestimento e di verifica degli studi sui costi

Attualmente, la prassi per l'allestimento degli studi sui costi da parte degli esercenti e la successiva verifica è disciplinata solo in parte nell'OFDS. È ora necessario modificare la prassi attuale, che deve essere descritta esplicitamente nell'ordinanza.

La procedura proposta è esposta qui di seguito.

- Il comitato per i costi elabora le disposizioni per l'allestimento degli studi sui costi. Queste disposizioni definiscono anche il metodo da utilizzare e le strutture di costo vincolanti per rappresentare i costi di disattivazione e di smaltimento. Ciò è finalizzato all'ottenimento della massima trasparenza, uniformità, comparabilità e comprensibilità possibili.
- Sulla base dei lavori preliminari del comitato per i costi, la Commissione amministrativa chiede al DATEC di definire queste disposizioni.
- Le disposizioni per l'allestimento degli studi sui costi sono poi determinate nel caso specifico dal DATEC, su domanda della Commissione. Sulla base di queste disposizioni gli esercenti allestiscono uno studio sui costi.
- La verifica degli studi sui costi avviene sotto la direzione della Commissione, mentre il comitato per i costi è responsabile del coordinamento. In sede di verifica degli studi sui costi occorre valutare se il metodo utilizzato per determinare i costi per la disattivazione e lo smaltimento è efficace e se i costi sono calcolati correttamente. Nell'ambito di queste verifiche occorre controllare anche se le basi per il calcolo dei costi rispettano le prescrizioni legali e le norme tecniche in vigore.
- L'IFSN valuta se le basi per il calcolo dei costi rispettano le prescrizioni legali e le norme tecniche in vigore e se considerano le pertinenti prescrizioni di sicurezza.
- Per la verifica qualitativa (metodo di calcolo dei costi) e quantitativa (calcolo dei costi in sè) dello studio sui costi sono consultati esperti indipendenti.
- Sulla base delle valutazioni dell'IFSN e degli esperti, il comitato per i costi elabora un rapporto di verifica riassuntivo all'attenzione della Commissione, che serve come base per la proposta della Commissione al DATEC.



- Il DATEC definisce il presunto ammontare dei costi di disattivazione e di smaltimento nel caso specifico, sulla base della proposta della Commissione.

Con questa procedura si vuole garantire che l'elaborazione delle disposizioni e la valutazione degli studi sui costi siano dirette da un organo che possiede le conoscenze necessarie e che i lavori di verifica siano svolti di fatto da esperti competenti e comprovati. Il fatto che il DATEC decida in merito alle disposizioni per allestire gli studi sui costi e al presunto ammontare dei costi consente un ulteriore elemento di controllo.

1.2.2.4 Attribuzione al DATEC della competenza di modificare reddito del capitale, tasso di rincaro e supplemento di sicurezza

D'ora in poi il DATEC stabilirà il presunto ammontare dei costi di disattivazione e di smaltimento. Ne deriva così un'asimmetria nell'attribuzione delle competenze per la definizione delle basi di calcolo, tanto più che finora spettava al Consiglio federale la competenza di modificare reddito del capitale, tasso di rincaro e supplemento di sicurezza. Pertanto occorre eliminare questo squilibrio nelle responsabilità, disciplinando gli oggetti materialmente equivalenti (definizione del presunto ammontare dei costi e dei parametri del modello attuariale) al medesimo livello di competenze e assegnando chiaramente le competenze.

In considerazione della garanzia della via giudiziaria di cui all'articolo 29a della Costituzione federale (RS 101), non sarebbe possibile attribuire al Consiglio federale la competenza di stabilire il presunto ammontare dei costi di disattivazione e di smaltimento. Ai sensi dell'articolo della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010) tale competenza spetterebbe di diritto al DATEC.

La possibilità per il DATEC di adeguare i parametri (d'intesa con il Dipartimento federale delle finanze) offre inoltre maggiore flessibilità rispetto alla regolamentazione da parte del Consiglio federale. Data l'instabilità del mercato, in futuro sarà eventualmente necessario un adeguamento periodico e più rapido di questi parametri.

1.3 Regolamentazione transitoria

Non è necessaria una regolamentazione transitoria, le nuove disposizioni saranno applicate direttamente dal 1° gennaio 2016 e dunque per il prossimo periodo di legislatura dei membri della Commissione.



2. Commento ai singoli articoli

Sezione 2: Costi

Articolo 4: Calcolo del presunto ammontare dei costi di disattivazione e di smaltimento

Capoverso 1

Questo capoverso riflette la prassi attuale. Dal loro primo svolgimento nel 2001, i calcoli quinquennali sono denominati «studi sui costi».

Capoverso 2

Corrisponde all'attuale articolo 4 capoverso 3.

Capoverso 3

Il secondo periodo è stato adeguato alle disposizioni dettagliate per allestire gli studi sui costi. La Commissione può dunque disporre che l'esercente, per allestire il proprio studio sui costi, presupponga una durata d'esercizio più breve o più lunga se, secondo le indicazioni dell'esercente stesso, la centrale nucleare deve essere mantenuta in esercizio per un periodo di tempo più breve o più lungo.

Capoverso 4

Finora gli studi sui costi sono verificati su mandato della Commissione amministrativa dall'IFSN che, in particolare per valutare il calcolo dei costi, fa sempre riferimento a esperti esterni. La prassi vigente deve essere adeguata e la verifica degli studi sui costi deve ora essere sancita nell'ordinanza (cfr. precedente n. 1.2.2.3). La Commissione amministrativa dirige dunque la verifica degli studi sui costi e incarica da un lato l'IFSN di controllare gli aspetti tecnici della sicurezza e dall'altro esperti esterni indipendenti di verificare il calcolo dei costi dal punto di vista qualitativo e quantitativo. La verifica dell'IFSN, oltre a quelli tecnici, comprende tutti gli aspetti che sono rilevanti per la sicurezza nucleare, per esempio anche le questioni concernenti l'esercizio, l'organizzazione o la pianificazione delle risorse.

Capoverso 5

Si rimanda alle spiegazioni riguardanti il numero 1.2.2.3.

Articolo 4a: Nuovo calcolo anticipato dei costi di disattivazione e di smaltimento

I capoversi 2 e 5 dell'articolo 4 figurano ora all'articolo 4a. Il capoverso 2 sancisce la condizione per posticipare il nuovo calcolo alla successiva scadenza ordinaria dello studio sui costi. In particolare, ciò deve essere possibile nei casi in cui la messa fuori servizio definitiva di un impianto avvenga poco prima del momento del calcolo quinquennale dei costi.

Articolo 5: Costi amministrativi dei Fondi

Capoverso 1

Lettera a:

L'integrazione contiene una presentazione dettagliata dei costi amministrativi e corrisponde alla prassi attuale.

Sezione 3: Obbligo di contribuire e importo dei contributi



Articolo 8a: Importo dei contributi

Secondo quanto sopra illustrato (cfr. n. 1.2.2.4), è assegnata al DATEC la competenza di modificare, d'intesa con il Dipartimento federale delle finanze (DFF), i parametri dell'allegato 1 (reddito del capitale, tasso di rincaro e supplemento di sicurezza) per il calcolo dei contributi. Condizione necessaria a tal fine è una sostanziale modifica delle condizioni quadro, per esempio nel caso di variazioni dei redditi attesi a lungo termine.

Sezione 8: Organizzazione

Articolo 21: Commissione

Capoverso 1

La modifica riguarda l'aumento del numero massimo di membri della Commissione, che viene portato da 9 a 11 in considerazione dell'ampliamento del profilo dei requisiti dei membri stessi.

Capoverso 2^{bis}

I collaboratori del DATEC, inclusi tutti quelli dei suoi uffici federali e dell'IFSN, per motivi di good governance non devono più poter essere membri degli organi dei Fondi. Affinché l'UFE possa continuare a garantire massima efficienza nell'istruzione della vigilanza del Consiglio federale, alla Commissione sono imposti obblighi di informazione di vasta portata (cfr. art. 23 lett. s).

Capoverso 3

Secondo la classificazione della Cancelleria federale, la Commissione amministrativa del Fondo di disattivazione e del Fondo di smaltimento per gli impianti nucleari è un organo di direzione della Confederazione. Le disposizioni concernenti le indennità contenute nell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1) non sono direttamente applicabili, motivo per cui si fa riferimento a tali disposizioni solo per analogia. Considerata l'elevata responsabilità della Commissione nel valutare la stima dei costi e nell'amministrare capitali di diversi miliardi di franchi, la categoria d'indennità M2/A per le commissioni di vigilanza sul mercato è adeguata. Nel caso di posti a tempo parziale, il grado di occupazione deve essere deciso dal DATEC, e non dal Consiglio federale nella decisione di nomina.

Capoverso 4

I presidenti dei comitati svolgono un'importante funzione direttiva all'interno dell'organizzazione del Fondo, analoga per responsabilità, profilo dei requisiti e grado di occupazione a quella della presidenza della Commissione amministrativa. Pertanto è opportuno prevedere come indennità le stesse diarie dei presidenti.

Capoverso 5

Per poter offrire agli specialisti necessari un'indennità in linea con il mercato, per i membri indipendenti della Commissione amministrativa ai sensi dell'articolo 21a, il DATEC deve avere ora la possibilità di aumentare al massimo del 50 per cento le diarie per le commissioni di vigilanza sul mercato della categoria M2/A, stabilite nell'allegato dell'OLOGA. Le diarie massime possibili per gli indipendenti ammontano al momento a 375 000 franchi per i presidenti, 270 000 franchi per i vicepresidenti e 225 000 franchi per i membri normali, in ogni caso per un grado di occupazione del 100 per cento.



Articolo 23: Compiti

Lettere a, a^{bis} e a^{ter}:

Queste precisazioni sono in rapporto con la nuova definizione dei processi relativi agli studi sui costi. La Commissione amministrativa chiede al DATEC di definire le prescrizioni per allestire gli studi sui costi.

Dirige e coordina la verifica degli studi sui costi da parte dell'IFSN e degli specialisti consultati. A verifica conclusa prende atto del rapporto di verifica e su questa base chiede al DATEC di stabilire il presunto ammontare dei costi di disattivazione e di smaltimento. La decisione del DATEC, a sua volta, è la base per determinare i contributi annui a carico degli esercenti (lett. c).

Lettera n:

In futuro la Commissione non potrà più emanare il proprio regolamento, ma solamente le direttive relative agli investimenti (cfr. art. 29a cpv. 2 lett. a).

Lettera s:

Questo obbligo della Commissione amministrativa è una concretizzazione dell'articolo 73 capoverso 1 LENU. L'UFE svolgerà la sua attività di vigilanza all'attenzione del Consiglio federale, fra l'altro, attraverso colloqui con i membri della Commissione. La Commissione deve dunque presentare all'UFE, o fornire su richiesta, tutte le informazioni e i documenti necessari per uno svolgimento esaustivo dei compiti di vigilanza.

Lettera t:

I rapporti annuali vanno sottoposti al Consiglio federale per l'approvazione.

Sezione 9: Vigilanza e rimedi giuridici

Articolo 29: Vigilanza

L'articolo 29 riflette il principio dell'articolo 81 capoverso 1 LENU.

Articolo 29a: Competenze

Capoverso 1

Oltre alle competenze già attualmente disciplinate del Consiglio federale per l'approvazione dei rapporti annuali e per dare lo scarico alla Commissione, si sancisce ora esplicitamente che, come già accadeva finora, spetta al Consiglio federale nominare il Servizio di revisione e i membri della Commissione amministrativa, in particolare anche il suo presidente e vicepresidente.

Capoverso 2

Ora il DATEC deve disciplinare in un regolamento l'organizzazione del Fondo nonché i principi e gli obiettivi degli investimenti patrimoniali. Finora era la Commissione a emanare autonomamente il proprio regolamento.

Vengono inoltre messi a disposizione del DATEC, quale dipartimento subordinato al Consiglio federale, due efficaci strumenti di vigilanza. L'attribuzione di questi compiti al Consiglio federale non avverrebbe al livello adeguato. Inoltre, la connessa procedura interna all'Amministrazione rallenterebbe inutilmente i processi per allestire gli studi sui costi e la tassazione dei contributi annui e metterebbe così a repentaglio lo svolgimento tempestivo della procedura di tassazione.



Secondo la procedura precedentemente descritta al numero 1.2.2.3, ora il DATEC deve essere competente sia per la definizione dei compiti per l'allestimento degli studi sui costi, sia per il calcolo del presunto ammontare dei costi di disattivazione e di smaltimento, che si deduce dagli studi sui costi.

Capoverso 3

Il capoverso sancisce esplicitamente che l'istruzione della vigilanza del Consiglio federale avviene in primo luogo ad opera dell'UFE e che anche in futuro sarà così. È auspicabile una chiara attribuzione di questo compito, soprattutto perché per le materie trattate nell'OFDS sarebbero ipotizzabili, in linea di principio, anche altre unità amministrative per l'istruzione della vigilanza. Dalle riflessioni che hanno preceduto la presente revisione è emerso tuttavia che, tra le unità dell'Amministrazione federale valutate, l'UFE è la più adatta per l'istruzione della vigilanza del Consiglio federale poiché possiede il know-how necessario.

Allegato 1: Reddito del capitale, tasso di rincaro e supplemento di sicurezza

I parametri reddito del capitale, tasso di rincaro e supplemento di sicurezza da considerare per il calcolo dei contributi sono ora definiti nell'allegato 1. L'articolo 8a capoverso 2 attribuisce al DATEC la competenza di modificarli d'intesa con il DFF.