

Determinazione n. 1/2004**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 16 gennaio 2004;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79 (in particolare art. 13);

vista la determinazione n. 5/2002 assunta nell'adunanza 7 marzo 2002 di questa Sezione con la quale la società «SOGIN S.p.A.» è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i bilanci della Società suddetta, relativi agli anni 2000-2001 e 2002; nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Avv. Rita Arrigoni e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente degli esercizi dal 2000 al 2002;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei bilanci di esercizio – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7, della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i bilanci per gli esercizi dal 1999 al 2002 – corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della società SOGIN S.p.A. l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Rita Arrigoni

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE DELLA SOGIN S.p.A. PER GLI ESERCIZI 2000-2002 CON PRIME CONSIDERAZIONI SUL BUDGET 2003

SOMMARIO

Nota introduttiva – PARTE I PROFILI ISTITUZIONALI. – 1. Il superamento della strategia energetica fondata sul nucleare. Primi interventi per la chiusura anticipata delle centrali. - 1.1 Il Piano strategico per la gestione degli esiti del nucleare. – 2. La costituzione di SOGIN S.p.A. nel quadro della liberalizzazione del mercato interno dell'energia elettrica. – 3. La missione istituzionale SOGIN: smantellamento delle centrali dismesse e chiusura del ciclo del combustibile. - 3.1 Avvio delle attività e determinazione delle risorse a copertura degli oneri. - 3.2 Disattivazione degli impianti nucleari e smaltimento dei rifiuti radioattivi: aspetti procedurali. – 4. L'attività SOGIN non regolamentata. - 4.1 I servizi a favore di terzi. - 4.2 La valorizzazione dei siti. - 4.3 Le attività finanziarie. – 5. Aspetti organizzativi. - 5.1 Gli organi sociali. - 5.2 L'organizzazione degli uffici. - 5.3 Il Comitato tecnico scientifico. - 5.4 L'organizzazione del Commissario delegato alla sicurezza. – 6. Il sistema dei controlli. – 7. Aspetti strutturali: il Consorzio SICN. – 8. I rapporti istituzionali con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. – 9. I rapporti con le amministrazioni centrali, regionali e locali. – 10. La questione del deposito nazionale. – 11. L'emergenza. – PARTE II PROFILI GESTIONALI. – 1. La programmazione annuale e pluriennale delle attività. - 1.1 Programma 2000 e stima dei costi per il triennio 2001-2003. - 1.2 Aggiornamento delle attività e dei costi nei programmi 2001, 2002 e 2003. – 2. Attività nucleari: realizzazioni a tutto il 2002. - 2.1 Il decommissioning. - 2.2 La chiusura del ciclo del combustibile. - 2.3 Valutazione delle attività in rapporto ai costi. – 3. Attività e servizi a favore di terzi. Aspetti gestionali (anno 2002). – 4. Attività contrattuale e disciplina di riferimento. – 5. Il personale e la sua gestione. – PARTE III PROFILI ECONOMICO-FINANZIARI. – 1. Il bilancio dell'anno 2002. Struttura e principi contabili. – 2. Risultati economici e finanziari: dati sintetici riclassificati per singola commessa. – 3. Lo stato patrimoniale. Anno 2002 e raffronto con i due anni precedenti. – 4. Il conto economico. Anno 2002 e raffronto con i due anni precedenti. – Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

Nota introduttiva

La Corte riferisce per la prima volta al Parlamento sulla gestione della So.G.I.N. S.p.A. [Società per la gestione degli impianti nucleari] ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259. e in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 100 cost.

L'orientamento espresso dalla Corte costituzionale [sent. 466 del 1993] è a base della determinazione assunta dalla Sezione del controllo sugli enti [determ. 7.3.2002 n. 5] per disciplinare le modalità di esecuzione da parte della società dei relativi adempimenti funzionali all'attività di controllo.

Va ricordato a riguardo come nel quadro della liberalizzazione del mercato elettrico, in attuazione della direttiva 96/92 CE, si è posta l'esigenza di definire, nell'ambito dei molteplici compiti dell'Enel, i differenti limiti di applicabilità della disciplina comunitaria sulla concorrenza e di prevedere la disarticolazione delle competenze con distinta loro assegnazione a enti diversi, con la costituzione di altrettante società cui affidare competenze ben definite.

In questo quadro di riorganizzazione del settore, il Governo ha quindi adottato il d.lgs. 16 marzo 1999 n. 79 che, all'art.13 del Titolo III, dispone la costituzione ad opera dell'Enel di società separate per lo svolgimento di alcune attività, fra le quali è specialmente indicata [lett. e), comma 2, art. 13] quella relativa a *“lo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, la chiusura del ciclo del combustibile e le attività connesse e conseguenti, anche in consorzio con altri enti pubblici o società che, se a presenza pubblica, possono anche acquisirne la titolarità”*. E' altresì previsto che le azioni della società affidataria di tali compiti siano assegnate al Ministero del tesoro e che essa debba tuttavia attenersi agli indirizzi del Ministro dell'industria.

Alla costituzione della società, prevista all'art. 13, comma 2, lettera e) del d.lgs. 79 e denominata Sogin, ha provveduto l'Enel con atto 31 maggio del 1999 [rep. 8440], mentre al 29 ottobre di quell'anno risale il conferimento da parte di Enel del ramo aziendale relativo al settore nucleare, con le corrispondenti attività e passività. Il capitale sociale, originariamente definito in 200 milioni, è stato poi elevato a 30 miliardi e 200 milioni di lire [15.100.000 €] e trasferito al Ministero del tesoro con convenzione in data 20 ottobre 2000.

La presente relazione riferisce sulle gestioni e sui bilanci degli esercizi 2000, 2001, 2002 senza trascurare i principali fatti intervenuti sino a data corrente.

PARTE I[^]

PROFILI ISTITUZIONALI

1. Il superamento della strategia energetica fondata sul nucleare. Primi interventi per la chiusura anticipata delle centrali

1.1 Il Piano strategico per la gestione degli esiti del nucleare

2. La costituzione di SOGIN S.p.A. nel quadro della liberalizzazione del mercato interno dell'energia elettrica

3. La missione istituzionale SOGIN: smantellamento delle centrali dismesse e chiusura del ciclo del combustibile

3.1. Avvio delle attività e determinazione delle risorse a copertura degli oneri

3.2. Disattivazione degli impianti nucleari e smaltimento dei rifiuti radioattivi: aspetti procedurali

4. L'attività SOGIN non regolamentata

4.1. I servizi a favore di terzi

4.2. La valorizzazione dei siti

4.3. Le attività finanziarie

5. Aspetti organizzativi

5.1. Gli organi sociali

5.2. L'organizzazione degli uffici

5.3. Il Comitato tecnico scientifico

5.4. L'organizzazione del Commissario delegato alla sicurezza

6. Il sistema dei controlli

7. Aspetti strutturali: il Consorzio SICN

8. I rapporti istituzionali con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas

9. I rapporti con le amministrazioni centrali, regionali e locali

10. La questione del deposito nazionale

11. L'emergenza

1. Il superamento della strategia energetica fondata sul nucleare. Primi interventi per la chiusura anticipata delle centrali

Il grave incidente di Chernobyl ha determinato, a partire dal 1986, il blocco dei cantieri italiani per la costruzione di nuove centrali nucleari e il superamento del Piano energetico nazionale del 1975 che prevedeva un aumento di 20.000 megawatt della potenza del nucleare nell'arco di dieci anni. Il *referendum* sul nucleare, indetto per il mese di novembre del 1987, si è espresso per l'abolizione delle norme che: a) delegavano il CIPE alla localizzazione delle centrali nucleari; b) stabilivano incentivi per gli enti locali che le accettavano sul loro territorio; c) autorizzavano l'Enel a progetti nucleari all'estero.

In attuazione di detto *referendum*, il Governo nel 1988, in sede di approvazione del nuovo "Piano energetico nazionale", ha deliberato la moratoria nell'utilizzo del nucleare da fissione quale fonte energetica, lanciando nel contempo un programma per l'arresto, a breve, della produzione di combustibile nucleare.

A seguito di tale procedura, si è posto il problema dello smantellamento delle centrali nucleari esistenti e della messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi derivanti dal funzionamento delle stesse¹. Questione, alla quale hanno dato

¹ I rifiuti radioattivi e il combustibile irraggiato presenti in Italia risultano per la maggior parte, dalle attività nucleari condotte nel nostro Paese dalla fine degli anni '50. Tre centrali nucleari sono entrate in servizio agli inizi degli anni '60 [Latina, reattore grafite da 160 Mwe; Trino, PWR da 270 MWe; Garigliano, BWR da 160 Mwe]. La centrale del Garigliano è stata bloccata per modifiche nel 1978 e non è più ripartita. Nel 1981 ha iniziato a funzionare la centrale di Caorso, BWR da 870 Mwe. In parallelo sono entrati in funzione la fabbrica di elementi di combustibile PWR e BWR della società FN a Bosco Marengo e gli impianti pilota del ciclo combustibile dell'ENEA [IFEC, fabbricazione del combustibile ed EUREX, riprocessamento del combustibile, al C.R. Casaccia; PCUT - poi ITREC - al C.R. di Trisaia; Impianto Plutonio e Celle Calde per esami post-irraggiamento al C.R. Casaccia] con i connessi laboratori di ricerca.

concreto seguito varie delibere del CIPE che fra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 hanno disposto la chiusura definitiva degli impianti interessati².

In una prima fase compresa negli anni 1987 e 1995, le iniziative si sono rivolte soprattutto a dare soluzione all'effettiva e definitiva chiusura degli impianti, mentre l'attività di smantellamento e la questione della messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi risalgono ad un periodo successivo, a partire dal 1995.

Nel dicembre 1999, preceduto da una serie di iniziative istituzionali, è stato presentato dall'allora Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato il "Piano per la gestione degli esiti del nucleare in Italia".

Va ricordato a riguardo che alla definizione di tale documento, recante indirizzi strategici da portare all'approvazione del Parlamento, si è arrivati per tramite di un percorso concertativo fra tutti gli attori interessati alla dismissione degli impianti nucleari in Italia. In particolare, nel luglio 1998, veniva istituito il "Tavolo nazionale per la gestione degli esiti del nucleare" composto da Governo, Regioni, UPI, ANCI, Organizzazioni sindacali [CGL, CISL, UIL], ENEL, AMPA, ENEA, con conseguente avvio di una fase di concertazione strategica sulle iniziative destinate alla chiusura del nucleare e per promuovere le condizioni necessarie all'attuazione delle fasi operative della corretta gestione dei rifiuti radioattivi³.

² Tra dette delibere vanno segnalate, in particolare, quelle relative alle centrali di Trino Vercellese e di Caorso [luglio 1990], le quali avevano peraltro già provveduto al blocco degli impianti sin dal marzo 1987.

³ A metà degli anni '70, in occasione dell'approvazione del primo Piano energetico nazionale, il Governo si era posto il problema della gestione dei rifiuti radioattivi nel frattempo prodotti, ma non seguirono iniziative di rilievo a riguardo. Da dire tuttavia che l'ENEA ha avviato a suo tempo iniziative di ricerca per i rifiuti a più elevata attività e iniziative di studio in tema di smaltimento in formazioni geologiche ma senza realizzare i necessari impianti. Dopo il referendum del 1987

In questo convergere di interessi pubblici non omogenei, momento di sintesi e di contemperamento concertato è stato l'accordo Governo-Regioni sancito, ai sensi dell'art. 4 del d. lgs. 281/'97, nella Conferenza del 4 novembre 1999 [rep. N. 778] per un reciproco impegno a cooperare per creare un ambiente favorevole alle decisioni inerenti la localizzazione di un "deposito nazionale" per i rifiuti radioattivi e il combustibile irraggiato.

1.1. Il Piano strategico per la gestione degli esiti del nucleare

Il problema di una strategia globale in funzione alla disattivazione delle centrali e degli impianti, in una prospettiva di rilascio incondizionato dei relativi siti, è stato posto, per la prima volta, in occasione della Conferenza nazionale promossa dall'AMPA nel luglio 1995 sul tema dei rifiuti radioattivi; tema, ripreso in analoga Conferenza del novembre 1997, allorché in modo esaustivo ed esplicito la questione della disattivazione degli impianti nucleari veniva accomunata al presupposto condizionante della disponibilità di un sito nazionale di deposito e smaltimento.

In considerazione della assoluta necessità di tale indefettibile presupposto per la realizzazione di un piano di azione nel settore, il MICA avviava una fase di concertazione, disponendo la costituzione del "Tavolo nazionale per la gestione degli esiti del nucleare", nell'ambito del quale è stato ribadito che le determinazioni relative al deposito, con particolare riferimento alla scelta del sito, sarebbero state prese attraverso forme di collaborazione tra amministrazione centrale e realtà locali, in stretto raccordo con le amministrazioni regionali. Di qui

l'ENEA costituiva una apposita "Task Force" per la gestione dei rifiuti radioattivi accumulati e per lo smantellamento degli impianti. Nel 1980 venne costituita la Società NUCLECO per la gestione a livello nazionale e sotto la sorveglianza ENEA dei rifiuti radioattivi provenienti da Università, Centri di ricerca, Ospedali, Laboratori di analisi e industrie.

– come già detto - l'accordo sancito in Conferenza fra Governo, Regioni e Province autonome del novembre 1998 che, oltre alla cooperazione per la definizione del quadro strategico per la gestione degli esiti del nucleare, ha previsto ampia cooperazione per le decisioni relative alla localizzazione del deposito nazionale, laddove poi il programma prevedeva – sulla base delle proposte di uno specifico gruppo di lavoro - l'indicazione del sito da parte della Conferenza Stato-Regioni entro il dicembre 2001.

A proposito delle difficoltà presentatesi in epoca successiva e non ancora risolte, si dirà in prosieguo [v. Parte I[^], par. 9 e 10; Parte II[^] par. 2.1.], mentre interessa innanzitutto ricordare gli obiettivi fondamentali indicati nel Piano strategico di azione, i quali sono stati ulteriormente confermati – salvo che per l'accelerazione del programma - con la direttiva del Ministro dell'industria di cui al decreto del 7 maggio 2001, emanata per la definizione degli indirizzi strategici dopo l'avvenuta costituzione della Società per la gestione degli impianti nucleari [SOGIN].

Come primo obiettivo da perseguire, viene indicata la sottoposizione a processo di trattamento [riduzione di volume] e di condizionamento [immobilizzazione in matrici inerti e stabili], entro il termine massimo di un decennio, di tutti i rifiuti radioattivi liquidi e solidi accumulati presso i principali esercenti, in gran parte non ancora trattati, al fine di trasformarli in manufatti certificati, temporaneamente stoccati sul sito di produzione, per ridurre i rischi insiti nel loro stato attuale e per renderli pronti ad essere trasferiti al deposito nazionale⁴.

⁴ I rifiuti radioattivi prodotti in Italia durante le passate attività nucleari sono in massima parte stoccati negli stessi siti [sedi di centrali nucleari o impianti sperimentali] in cui furono prodotti. Per essi è necessario – se non ancora fatto – provvedere alle operazioni di condizionamento, cioè alla

Il secondo obiettivo, anch'esso da realizzare nell'arco di un decennio, consiste nella scelta del sito e nella predisposizione del deposito nazionale sia per lo smaltimento definitivo dei rifiuti condizionati di II^a categoria [a media e bassa attività e vita medio-breve], sia per lo stoccaggio temporaneo a medio termine in una struttura ingegneristica dei rifiuti di III^a categoria [ad alta attività e a vita lunga], in particolare quelli derivanti dal ritrattamento [prodotti di fissione vetrificati restituiti all'ENEL dalla British Nuclear Fuel Ltd - BNFL] e il combustibile irraggiato non avviato al ritrattamento⁵.

La soluzione proposta nel documento degli indirizzi strategici era la seguente: i) per i rifiuti di II^a categoria, la predisposizione di un deposito definitivo di tipo superficiale e quindi il reperimento di un sito adeguato per la sua localizzazione; ii) per i rifiuti di III^a categoria [inclusi i combustibili nucleari irraggiati non inviati all'estero per il ritrattamento], la predisposizione di una struttura ingegneristica di superficie, per il loro immagazzinamento temporaneo [circa dieci anni] localizzato nello stesso sito di deposito dei rifiuti di II^a categoria.

Da dire tuttavia che, per tali ultimi rifiuti, la strategia attualmente privilegiata anche a livello internazionale resta quella dello smaltimento in

loro trasformazione in manufatti durevoli destinati allo smaltimento definitivo. I rifiuti condizionati avrebbero dovuto essere stoccati provvisoriamente presso gli stessi siti, in quanto non esiste in Italia un centro di smaltimento in cui trasferirli. Ciò rende impossibile la completa denuclearizzazione dei siti alcuni dei quali anche localizzati in prossimità di grandi centri abitati.

⁵ I rifiuti di II^a categoria rappresentano il 98% in termini volumetrici e in tutto il mondo lo smaltimento avviene mediante deposito definitivo in speciali strutture ingegneristiche, solitamente di superficie, localizzate in siti con caratteristiche naturali e antropiche adeguate, custodito per periodi dell'ordine di qualche secolo. I rifiuti di III^a categoria sono costituiti essenzialmente dai rifiuti ad alta attività vetrificati che saranno inviati all'ENEL dalla BNFL [Regno Unito] a seguito di riprocessamento dei combustibili delle centrali di Latina, Trino e Garigliano, dai vetri derivanti dalla solidificazione dei rifiuti liquidi dell'impianto Eurex dell'ENEA e dal combustibile irraggiato non inviato a riprocessamento.