



2 ottobre 2013

Ordinanza sulla responsabilità civile in materia nucleare

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'articolo 4 capoverso 1 dell'ordinanza del 5 dicembre 1983¹ sulla responsabilità civile in materia nucleare

¹ RS 732.441



1. Situazione iniziale

1.1 Basi legali

Ai sensi dell'articolo 3 capoversi 1 e 2 della legge del 18 marzo 1983 sulla responsabilità civile in materia nucleare (LRCN; RS 732.44), l'esercente di un impianto nucleare risponde, senza limitazione finanziaria, dei danni nucleari. Secondo l'articolo 11 capoverso 1 LRCN in combinato disposto con l'articolo 3 capoverso 1 dell'ordinanza del 5 dicembre 1983 sulla responsabilità civile in materia nucleare (ORCN; RS 732.441), l'esercente di un impianto nucleare deve stipulare presso un assicuratore autorizzato a operare in Svizzera un'assicurazione per una copertura fino a un miliardo di franchi. Il Consiglio federale specifica i rischi che l'assicuratore privato può escludere dalla copertura (art. 11 cpv. 3 LRCN). Questi rischi sono elencati in modo esaustivo nell'articolo 4 capoverso 1 ORCN. La Confederazione assicura alla persona civilmente responsabile una copertura fino a un miliardo di franchi, nella misura in cui il danno supera la somma coperta dall'assicurazione privata, o ne è escluso, e riscuote a tale scopo contributi (art. 12 e 14 LRCN).

1.2 Revisione totale della legislazione sulla responsabilità civile in materia nucleare

Il 13 giugno 2008 il Parlamento ha adottato la revisione della LRCN e approvato le versioni rivedute degli accordi internazionali in materia di responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare (Convenzione di Parigi e Convenzione complementare di Bruxelles). Successivamente, la Svizzera ha ratificato le due Convenzioni.

Nel frattempo sono stati portati avanti i lavori per la revisione totale dell'ORCN. Da metà marzo a fine giugno 2013 il Consiglio federale ha svolto una consultazione in merito alla revisione totale dell'ordinanza. Si prevede che l'ordinanza sarà adottata nella prima metà del 2014.

La nuova LRCN potrà entrare in vigore solo quando sarà pronta la relativa ordinanza. L'entrata in vigore della legge e dell'ordinanza è tuttavia subordinata alla messa in vigore della revisione della Convenzione di Parigi. Perché ciò avvenga, è necessario che quest'ultima sia ratificata da almeno due terzi dei sedici Stati contraenti. Tredici di questi sono membri dell'Unione europea (UE) e, secondo la decisione del Consiglio europeo, devono ratificare la Convenzione insieme. Secondo stime ottimistiche, all'inizio del 2015 sarà stato effettuato un numero di ratifiche sufficiente a consentire l'entrata in vigore della Convenzione.

1.3 Revisione parziale anticipata

Gli adeguamenti indicati nei seguenti numeri 2.1 e 2.2 sono necessari per consentire agli assicuratori privati di predisporre anche in futuro sul mercato assicurativo una capacità sufficiente per garantire la copertura richiesta dalla legislazione sulla responsabilità civile in materia nucleare.

Questi adeguamenti devono essere realizzati al più presto. Dal momento che non si può escludere che l'entrata in vigore della Convenzione di Parigi subisca ulteriori ritardi, l'Ufficio federale dell'energia (UFE) ha deciso di anteporre una piccola revisione



parziale dell'ORCN. Si prevede che la presente modifica di ordinanza sarà adottata nel primo semestre 2014.

2. Modifiche nell'articolo 4 capoverso 1 ORCN

2.1 Nuova copertura parziale per i danni che si verificano nonostante il rispetto dei valori limite di radioattività

Verso la fine dei lavori preparatori alla revisione totale dell'ORCN, l'UFE ha rilevato che gli assicuratori privati avevano introdotto nelle loro polizze assicurative un limite inferiore di trenta milioni di franchi svizzeri per un tipo particolare di danni nucleari. Si tratta di danni che si verificano nonostante il rispetto dei valori limite di radioattività previsti. Gli assicuratori privati erano dell'opinione che tali danni non dovessero essere considerati danni nucleari ai sensi della legislazione sulla responsabilità civile in materia nucleare e che, di conseguenza, non dovessero essere assicurati secondo la LRCN.

Ciò non corrisponde all'attuale situazione giuridica. La legislazione sulla responsabilità civile in materia nucleare prevede una responsabilità causale aggravata dell'esercente di un impianto nucleare per quanto riguarda i danni nucleari. Secondo il diritto svizzero, l'esclusione della responsabilità per dimostrazione della diligenza è possibile solo nel caso della responsabilità causale semplice. Di conseguenza, siccome il titolare di un impianto nucleare è responsabile civilmente anche per i danni che si verificano nonostante il rispetto dei valori limite di radioattività, questi ultimi devono per legge essere assicurati (art. 11 cpv. 1 LRCN in combinato disposto con art. 3 cpv. 1 ORCN, art. 12 LRCN).

Gli assicuratori privati devono garantire la copertura sulla base dei criteri fissati dalla legislazione sulla responsabilità civile in materia nucleare. L'esclusione dalla copertura privata è ammessa solamente se il danno nucleare è citato esplicitamente nell'articolo 4 ORCN (in questo caso la copertura è fornita dalla Confederazione che, a tale scopo, riscuote premi sotto forma di contributi). L'UFE ha informato al riguardo gli assicuratori privati.

Il pool svizzero per l'assicurazione dei rischi nucleari ha quindi esaminato se era possibile predisporre sul mercato internazionale della riassicurazione la copertura completa per i danni nucleari che si verificano nonostante il rispetto dei valori limite di radioattività. Risultato di questi accertamenti: per questi danni, gli assicuratori privati ritengono sostenibile in futuro una copertura di 500 milioni di franchi svizzeri (ovvero il 50% della somma di copertura privata).

Per rendere possibile questa nuova copertura parziale è necessaria una modifica dell'articolo 4 dell'ORCN vigente. Inoltre anche i contributi da versare alla Confederazione devono essere adeguati alla nuova situazione (art. 5 cpv. 1 dell'ORCN vigente). L'UFE ha informato gli esercenti della mutata disponibilità degli assicuratori privati a fornire la copertura. Per il ricalcolo dei contributi da versare alla Confederazione è stato commissionato uno studio (cfr. n. 3.1).



2.2 Adeguamento per i danni causati da atti terroristici

Secondo l'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{bis} dell'ORCN del 5 dicembre 1983 (RS 732.441), l'assicuratore privato può escludere dalla copertura i danni nucleari, compresi tra 500 milioni e 1 miliardo di franchi, causati da atti terroristici contro i quali non è possibile proteggersi mediante un dispendio sopportabile. Questa disposizione è in vigore dal 1° gennaio 2003 ed è stata inserita nell'ordinanza in seguito all'attentato terroristico dell'11 settembre 2001 al World Trade Center di New York. A causa della mutata situazione sul mercato assicurativo, gli assicuratori privati non erano più in grado di mettere a disposizione la copertura completa di 1 miliardo di franchi svizzeri per i danni causati da atti terroristici.

Negli ultimi tempi, gli assicuratori privati criticano la formulazione contenuta nella vigente ORCN, secondo cui essi possono escludere dalla copertura solo i danni nucleari causati da atti terroristici *contro i quali non è possibile proteggersi mediante un dispendio sopportabile*. In conseguenza di questa formulazione, i danni causati da atti terroristici contro i quali è possibile proteggersi mediante un dispendio sopportabile dovrebbero essere coperti dagli assicuratori privati fino a una somma di 1 miliardo di franchi svizzeri. Gli assicuratori privati non disporrebbero però delle necessarie capacità di raccolta sul mercato assicurativo internazionale per coprire interamente questi danni.

In considerazione delle possibilità degli assicuratori privati, occorre cancellare il passaggio "contro i quali non è possibile proteggersi mediante un dispendio sopportabile".

3. Calcolo dei contributi

3.1 Danni che si verificano nonostante il rispetto dei valori limite di radioattività

I danni nucleari che si verificano nonostante il rispetto dei valori limite di radioattività devono essere esclusi dalla copertura privata nella misura in cui superano l'importo di 500 milioni di franchi svizzeri. Di conseguenza, in futuro la Confederazione sarà chiamata a coprire un rischio che, secondo la legge, doveva finora essere sostenuto dagli assicuratori privati (art. 12 LRCN) e, a tale scopo, riscuoterà premi sotto forma di contributi (art. 14 LRCN). L'UFE ha quindi conferito al prof. Hato Schmeiser, titolare della cattedra di gestione dei rischi ed economia delle assicurazioni dell'Università di San Gallo, nonché al prof. Joël Wagner, professore aggiunto della stessa cattedra, il mandato di accertare il contributo supplementare che la Confederazione deve riscuotere per questa copertura aggiuntiva. Il rapporto relativo a questo studio è stato ultimato il 7 agosto 2013².

In applicazione delle risultanze dello studio, in futuro e fino all'entrata in vigore della revisione totale dell'ORCN, saranno riscossi i seguenti contributi dagli esercenti degli impianti nucleari.

² Schmeiser/Wagner, Studienbericht vom 7. August 2013 (<http://www.bfe.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=it>; non disponibile in italiano).



Impianto nucleare	Nuovo contributo in CHF	Attuale contributo in CHF
Beznau I+II	2 307 000	2 253 000
Mühleberg	1 359 000	1 328 000
Gösgen	1 734 000	1 693 000
Leibstadt	1 734 000	1 693 000
Reattore dell'Università di Basilea	3500	3500
Deposito intermedio di Würenlingen	248 000	241 000

3.2 Copertura parziale per i danni causati da atti terroristici

Com'è stato finora il caso, gli assicuratori privati possono escludere dalla copertura i danni causati da atti terroristici per un importo compreso fra 500 milioni e 1 miliardo di franchi svizzeri. Deve solamente essere cancellato il passaggio "causati da atti terroristici contro i quali non è possibile proteggersi mediante un dispendio sopportabile" (ultima parte dell'art. 4 cpv. 1 lett. a^{bis} ORCN).

L'introduzione dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{bis} ORCN è dovuta, come detto, agli avvenimenti dell'11 settembre 2001. Da allora gli assicuratori privati non sono più in grado di reperire sul mercato assicurativo internazionale risorse sufficienti per garantire una copertura superiore a 500 milioni di franchi svizzeri per i danni causati da atti terroristici.

I documenti preparatori della revisione non forniscono elementi per comprendere come mai sia stata scelta la formulazione "contro i quali non è possibile proteggersi mediante un dispendio sopportabile". Dal rapporto esplicativo in merito alla revisione parziale allora effettuata e dalla proposta al Consiglio federale si evince unicamente che gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 avevano sostanzialmente mutato la situazione sul mercato assicurativo, che gli assicuratori privati, di conseguenza, erano stati costretti a limitare a 500 milioni di franchi la copertura per i danni causati da atti terroristici e che l'ordinanza doveva quindi essere modificata.

Finora né la Confederazione, né gli assicuratori privati sono partiti dal presupposto che solo una parte dei danni causati da atti terroristici doveva essere esclusa dalla copertura privata. I premi della Confederazione e degli assicuratori privati non devono quindi essere adeguati nell'ottica della modifica dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{bis} ORCN.