

**Legge federale  
sull'Ispettorato federale  
della sicurezza nucleare  
(LIFSNU)**

**Rapporto esplicativo**

**sull'avamprogetto posto in consultazione  
del 21 dicembre 2005**

## **1. Introduzione**

### **1.1 Situazione iniziale**

Esiste un fondamentale conflitto d'interessi fra la volontà di costruire e gestire impianti tecnici nel modo più economico possibile e la necessità di ridurre al minimo i rischi causati all'uomo e all'ambiente dall'attività di questi impianti. Nasce quindi l'esigenza di dividere a livello istituzionale gli aspetti economici e legati allo sfruttamento da quelli riguardanti la protezione e la sicurezza. Questo vale soprattutto per il settore dell'energia nucleare, visto il suo elevato potenziale di rischi.

Secondo la Convenzione internazionale del 17 giugno 1994 sulla sicurezza nucleare (RS 0.732.020), ciascuna Parte contraente è tenuta ad adottare adeguate misure per garantire un'efficace ripartizione delle funzioni delle autorità di sicurezza nucleare e di quelle di ogni altro organo o organizzazione incaricata della promozione o dell'utilizzazione di energia nucleare. La legge federale del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (RS 732.1, LENu), entrata in vigore il 1° febbraio 2005, prevede che le autorità di vigilanza non sottostanno a istruzioni quanto agli aspetti tecnici e che sono formalmente distinte dalle autorità concedenti le autorizzazioni (art. 70 cpv. 2).

La Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari (DSN) è l'autorità federale di vigilanza nel settore dell'energia nucleare. Sorveglia gli impianti nucleari svizzeri in relazione alla sicurezza nucleare e alla radioprotezione. Dal punto di vista organizzativo la DSN è oggi integrata nell'Ufficio federale dell'energia (UFE). Con il presente avamprogetto di legge sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (LIFSNU) ci si propone di attuare i propositi della Convenzione sulla sicurezza nucleare e della LENu, nonché di rendere la DSN giuridicamente autonoma.

La sezione Energia nucleare dell'UFE è l'autorità di vigilanza in materia di non proliferazione e sicurezza (protezione contro il sabotaggio). Essa continuerà ad assumersi questi compiti, così come previsto nell'ordinanza del 10 dicembre 2004 sull'energia nucleare (RS 732.11, OENU), entrata in vigore il 1° febbraio 2005.

### **1.2 Riorganizzazione della vigilanza sulla sicurezza tecnica in seno al DATEC**

Nel 1998 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di uniformare la vigilanza sulla sicurezza tecnica in una legge federale sul controllo della sicurezza tecnica (LCST) e di riunire tutti gli organi coinvolti, in particolare la DSN, in un'agenzia indipendente per la sicurezza. L'avamprogetto di legge è stato posto in consultazione nel 2001. Sulla base dei risultati che ne sono scaturiti, il 26 settembre 2003 il Consiglio federale ha deciso di portare avanti il progetto, rinunciando tuttavia all'istituzione di un'agenzia per la sicurezza e non coinvolgendo la DSN nel progetto. Nel contempo ha incaricato il DATEC di elaborare un disegno di legge per rendere la DSN autonoma dall'UFE.

### **1.3 Autonomia giuridica della DSN**

Le aziende pubbliche sono ripartite in quattro cerchi.

1° cerchio: in questo cerchio rientrano le organizzazioni che forniscono prestazioni di condotta e di coordinamento a livello politico (p. es. segreterie generali, uffici interdipartimentali).

2° cerchio: uffici federali o altri servizi gestiti con un mandato GEMAP (gestione con mandato di prestazioni e budget globale). Questi servizi non hanno personalità giuridica propria e restano completamente integrati all'Amministrazione federale.

3° cerchio: aziende, enti e istituti che appartengono al 100% alla Confederazione. Sono parzialmente indipendenti sul piano giuridico (personalità giuridica propria) e sottostanno al diritto pubblico. Costituiscono un'entità contabile propria e dispongono di regola di organi di gestione strategica. Di regola sono gestiti con mandati di prestazioni.

4° cerchio: imprese di economia mista o di diritto privato che svolgono compiti della Confederazione. Di regola la Confederazione possiede ampie partecipazioni al loro capitale. Hanno piena personalità giuridica propria e sottostanno essenzialmente alle leggi della concorrenza. La Confederazione può nondimeno assegnare loro mandati di prestazioni.

Per rafforzare l'autonomia della DSN, il 5 dicembre 2003 il Consiglio federale ha attribuito alla DSN un mandato di prestazioni per il periodo 2004-2007. Dal 1° gennaio 2004 la DSN è un'autorità GEMAP (gestione con mandato di prestazioni e budget globale). Così come altre unità amministrative, dispone di una maggior autonomia nell'esecuzione dei suoi compiti, anche se a livello amministrativo rimane subordinata all'UFE, con il quale conclude ogni anno una convenzione sulle prestazioni. Con la LIFSNu lo statuto GEMAP sarà abbandonato e la DSN verrà formalmente separata dall'UFE e trasferita nel 3° cerchio, diventando un istituto di diritto pubblico della Confederazione dotato di personalità giuridica propria.

### **1.4 Ripercussioni finanziarie e sul personale**

#### **1.4.1 Ripercussioni finanziarie**

Nel 2004 i costi della DSN ammontavano a 33,0 milioni di franchi, di cui 2,5 milioni destinati a mandati di ricerca, che la DSN attribuisce e coordina nell'ambito della regolare ricerca in materia di sicurezza.

Si può presumere che i costi dell'Ispettorato della sicurezza nucleare si manterranno nel quadro finanziario definito dal mandato di prestazioni della DSN. Si ritiene che le spese per il consiglio dell'Ispettorato saranno inferiori a quelle generate dall'attuale Commissione federale per la sicurezza degli impianti nucleari (CSI) che sarà sciolta (cfr. in proposito le osservazioni relative all'art. 22).

Attualmente i costi della DSN sono coperti nella misura del 96% da emolumenti e tasse di vigilanza. Il rimanente 4% va ricondotto ad attività che la DSN svolge per la Confederazione (p. es. collaborazione alla legislazione). Questo modello di finanziamento deve essere mantenuto. L'Ispettorato della sicurezza nucleare dovrà essere finanziato attraverso la riscossione di emolumenti e tasse di vigilanza e la retribuzione delle prestazioni fornite alla Confederazione. I relativi costi a carico della Confederazione ammonteranno a circa 1,5 milioni di franchi all'anno.

#### 1.4.2 Ripercussioni sul personale

L'effettivo attuale di circa 95 posti a tempo pieno dovrebbe rimanere stabile per il prossimo futuro.

#### 1.4.3 Ripercussioni economiche

Lo sfruttamento dell'energia nucleare comporta un potenziale di rischi per l'uomo e per l'ambiente tale da rendere necessario un intervento statale nel settore della sicurezza nucleare. L'autonomia richiesta a livello istituzionale deve permettere alle autorità di vigilanza nucleare di concentrarsi sugli aspetti legati alla sicurezza, possibilmente senza lasciarsi influenzare dagli interessi economici o dal processo politico.

Le regolamentazioni in materia di sicurezza nucleare generano costi e ricavi ai vari attori interessati (produttori e consumatori di corrente, popolazione, enti pubblici). I costi per la sicurezza nucleare si ripartiscono in costi diretti per le autorità di vigilanza nucleare e costi indiretti derivanti dal rispetto delle norme di sicurezza sopportati dai gestori di centrali nucleari. I costi per l'attuazione delle norme di sicurezza sono difficili da valutare, tuttavia essi non vengono modificati dal presente avamprogetto. È più facile, invece, quantificare i costi dell'attuale DSN – al proposito si veda anche il numero 1.4.1 – che risultano piuttosto contenuti e che sono principalmente assunti dai produttori (ma per finire dai consumatori) in base al principio di causalità. Finora questi costi ammontavano a 0,13 centesimi per chilowattora di corrente nucleare. A parte i costi di conversione, il passaggio dalla DSN, organismo integrato nell'Ufficio federale dell'energia, all'Ispettorato della sicurezza nucleare, organismo autonomo, non dovrebbe generare costi supplementari permanenti.

La vigilanza nucleare, in particolare la prevenzione degli incidenti nucleari, ha un potenziale di utilità elevato per la popolazione e gli enti pubblici. È tuttavia difficile stabilire una quantificazione dettagliata in ragione della sua natura. Essa dipende infatti dalla gravità delle conseguenze per la salute e l'economia di un eventuale incidente nucleare. D'altro canto, è difficile stabilire in che misura la diminuzione del rischio possa essere attribuita alla vigilanza statale.

In sintesi, la separazione formale delle autorità di vigilanza nucleare dalle autorità che concedono le autorizzazioni può migliorare ulteriormente la sicurezza nucleare della Svizzera, in conformità alle direttive internazionali, mentre i costi supplementari che ne derivano sono di scarsa rilevanza.

Secondo l'attuale legislazione sull'energia nucleare, altri strumenti normativi, come il rafforzamento dell'autoregolamentazione da parte dei gestori di centrali nucleari, non sono messi in discussione.

## 2. Commento ai singoli articoli

Gli articoli della legge vengono spiegati solo se ciò è necessario alla loro comprensione.

### Sezione 1: Organizzazione e compiti

#### Art. 1 Organizzazione

L'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (Ispettorato) deve essere concepito quale ente federale di diritto pubblico. Per quanto riguarda la sua forma giuridica, si trattava di scegliere tra la società anonima di diritto speciale e l'ente di diritto pubblico. Si è optato per quest'ultima variante, poiché l'Ispettorato non è tenuto a effettuare investimenti su grande scala e non necessita dunque di un capitale azionario. Non è nemmeno attivo sul mercato, ma espleta essenzialmente compiti di sovranità.

Quale ente di diritto pubblico, l'Ispettorato è autonomo tanto a livello organizzativo quanto a livello gestionale. Può istituire diritti e obblighi (p. es. acquisire beni o impegnarsi contrattualmente verso terzi), dispone di un proprio finanziamento, tiene la sua propria contabilità e fonda la sua gestione sui principi dell'economia aziendale.

Per ragioni pratiche, la sede dell'Ispettorato deve sorgere nei pressi degli impianti nucleari. Essa deve essere mantenuta a Würenlingen, sede attuale della Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari (DSN). Per garantire una certa flessibilità, la sede viene tuttavia stabilita dal Consiglio federale e non a livello di legge.

#### Art. 2 Compiti

L'Ispettorato deve assumersi i compiti previsti nelle leggi e nelle ordinanze specifiche (p. es. ordinanza sulla radioprotezione e ordinanza sulla protezione d'emergenza in prossimità degli impianti nucleari, ordinanza concernente l'organizzazione di intervento in caso di aumento della radioattività), i quali sono svolti attualmente dalla DSN. Inoltre l'obbligo per l'Ispettorato di partecipare all'elaborazione di atti normativi e di rappresentare la Svizzera nei consessi internazionali (p. es. presso l'Agenzia per l'energia nucleare dell'OCSE o dell'AIEA) è previsto in modo esplicito. L'UFE continuerà a rappresentare gli interessi in materia di politica energetica presso le istituzioni internazionali.

Secondo l'articolo 86 della legge sull'energia nucleare, la Confederazione può promuovere la ricerca applicata sullo sfruttamento pacifico dell'energia nucleare, in particolare sulla sicurezza degli impianti nucleari e sullo smaltimento nucleare. Dato che in questo settore l'Ispettorato deve fungere da centro di competenze, esso non si limiterà a effettuare ricerche in proprio, ma sosterrà in modo mirato anche quelle di terzi. Una competenza in tal senso è prevista nella presente disposizione.

L'Ispettorato può assegnare determinati compiti a terzi. È il caso, tra gli altri, della vigilanza delle attrezzature a pressione degli impianti nucleari, svolta finora dall'Associazione svizzera ispezioni tecniche (ASIT) su mandato della DSN. Anche in futuro dovrà essere possibile delegare tali compiti.

### **Art. 3      Attività commerciali**

Per principio l'Ispettorato non può svolgere attività commerciali. L'avamprogetto lo autorizza tuttavia ad eseguire perizie per conto di autorità estere. L'attività commerciale non deve compromettere il servizio pubblico, che deve essere garantito in ogni momento. A causa di possibili conflitti d'interesse, sono escluse le attività commerciali in favore di gestori o costruttori d'impianti nucleari.

## **Sezione 2:    Organi**

### **Art. 4      Organi**

Il presente articolo elenca i tre organi dell'Ispettorato. Sono il consiglio dell'Ispettorato, il direttore e l'organo di revisione.

Il Consiglio federale nomina il consiglio dell'Ispettorato e l'organo di revisione. A motivo della maggior autonomia concessa all'Ispettorato, il consiglio dell'Ispettorato nomina il direttore (fatta salva l'approvazione da parte del Consiglio federale) e gli altri membri della direzione.

### **Art. 5      Consiglio dell'Ispettorato**

Il consiglio dell'Ispettorato è composto di cinque membri. Questo numero gli garantisce un disbrigo efficace dei propri affari. È possibile rinunciare alla nomina di comitati; tale misura probabilmente si renderebbe necessaria con un numero maggiore di membri. In occasione delle nomine occorrerà fare in modo che il consiglio dell'Ispettorato disponga di un bagaglio sufficientemente ampio di conoscenze tecniche.

Il consiglio dell'Ispettorato è incaricato in particolare di stabilire gli obiettivi strategici e quelli in materia di sicurezza, di emanare il regolamento d'organizzazione e il regolamento sulle tasse e nominare il direttore e gli altri membri della direzione. Al consiglio dell'Ispettorato incombe anche la sorveglianza delle persone cui è affidata la gestione amministrativa, segnatamente per quanto riguarda l'osservanza della legge e del regolamento d'organizzazione. Non è invece autorizzato a impartire istruzioni alla direzione riguardo a questioni tecniche in materia di sicurezza nucleare.

### **Art. 6      Direttore**

Il direttore è l'organo operativo responsabile della gestione amministrativa dell'Ispettorato, sempre che essa non competeva al consiglio dell'Ispettorato. Nel quadro del regolamento d'organizzazione, il direttore definisce l'organizzazione e i processi interni dell'Ispettorato.

### **Art. 7      Organo di revisione**

La verifica dei conti, del conto economico e del bilancio è effettuata da un organo di revisione nominato dal Consiglio federale. L'organo di revisione allestisce un rapporto per il consiglio dell'Ispettorato. Il suo mandato si basa sui principi del diritto della società anonima.

### **Sezione 3: Personale**

#### **Art. 8 Condizioni d'assunzione**

Il personale deve essere assunto secondo il diritto pubblico. Dotato di personalità giuridica e interamente proprietà dello Stato, l'Istituto adempie principalmente compiti di sovranità. Optando per rapporti di servizio di diritto pubblico si tiene conto di questa condizione. Nel contempo si garantisce l'indipendenza del personale dell'ispettorato e anche una corrispondente protezione sociale con proprie regole procedurali e con una competenza giurisdizionale amministrativa nell'ambito del contenzioso.

#### **Art. 9 Cassa pensioni**

Le collaboratrici e i collaboratori continueranno ad essere assicurati presso la Cassa pensioni della Confederazione.

### **Sezione 4: Finanziamento e finanze**

#### **Art. 10 Capitale di dotazione**

La Confederazione ha la possibilità di attribuire all'Ispettorato un capitale di dotazione non remunerato. Il capitale di dotazione è parte del capitale proprio. Il suo ammontare e il suo impiego saranno definiti con decisione del Consiglio federale al momento dell'entrata in vigore della presente legge (cfr. art. 21). Si terrà conto della situazione economico-finanziaria dell'Ispettorato (rischi, fabbisogno di accantonamento).

Il capitale proprio dell'Ispettorato comprende anche le riserve costituite da eventuali utili. L'entità delle riserve non può superare un preventivo annuale. In caso contrario si dovranno ridurre gli emolumenti e le tasse di vigilanza (cfr. art. 16).

#### **Art. 11 Emolumenti e tasse di vigilanza**

In base alla legge sull'energia nucleare e alla legge sulla radioprotezione, l'Ispettorato riscuote emolumenti. Per coprire i costi dell'attività di vigilanza non imputabili a determinati impianti nucleari, l'Ispettorato riscuote anche una tassa annua di vigilanza dai gestori degli impianti nucleari. L'ammontare di tale tassa è calcolato in base alla media dei costi dei cinque anni precedenti; la tassa è ripartita tra i singoli impianti nucleari in rapporto alle prestazioni tassabili loro fornite (cfr. art. 83 cpv. 2 LENu). Oltre il 96% dei costi della DSN, rispettivamente dell'Ispettorato, è coperto con emolumenti e tasse di vigilanza.

Il consiglio dell'Ispettorato stabilisce il regolamento sulle tasse (cfr. art. 6), attenendosi al principio della copertura dei costi. La situazione attuale, contraddistinta da un elevato grado di autofinanziamento, deve essere mantenuta (cfr. n. 1.4.1 del commento).

#### **Art. 12 Indennità**

La Confederazione affida all'Ispettorato vari incarichi d'interesse pubblico, i costi dei quali non si possono tuttavia addossare agli impianti sottoposti alla sua vigilanza. È il caso, ad esempio,

della collaborazione durante la preparazione di testi di legge e delle attività d'informazione dell'Ispettorato. Questi costi sono a carico della cassa federale.

#### **Art. 13 Tesoreria**

Per assicurare la liquidità dell'Ispettorato è prevista la possibilità per la Confederazione di accordargli dei prestiti. L'Amministrazione federale delle finanze può accordargli prestiti e anticipi nell'ambito della tesoreria. Per principio essa assicura la continua liquidità dell'Ispettorato (art. 35 cpv. 2 della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione; RS 611.0).

Questi prestiti saranno versati su un conto corrente dell'Ispettorato presso la Confederazione. Per il prestito l'Ispettorato paga interessi a tassi di mercato. In contropartita, l'Ispettorato investirà il denaro eccedente presso la Confederazione a tassi d'interesse di mercato. In tal senso, l'Ispettorato concluderà una convenzione con l'Amministrazione federale delle finanze.

#### **Art. 14 Riserve e accantonamenti**

L'ammontare degli emolumenti e delle tasse di vigilanza deve essere fissato in modo tale che le entrate coprano le spese correnti e raggiungano un'entità appropriata. Queste riserve sono da destinare a favore di futuri investimenti e accantonamenti, necessari per una gestione efficace. D'altro canto, la costituzione di riserve deve ridurre i rischi commerciali derivanti da possibili perdite. Qualora l'entità delle riserve superi o non raggiunga il preventivo annuale, gli emolumenti e le tasse di vigilanza devono essere adeguati di conseguenza. Non è prevista una distribuzione degli utili.

#### **Art. 15 Rendiconto**

L'Ispettorato deve presentare i suoi conti con i quattro elementi di base, ossia il conto di flusso del capitale, il conto economico, il bilancio e l'allegato. Affinché il suo rendiconto risulti comprensibile a tutti i gruppi interessati, l'Ispettorato deve indicare espressamente le norme derivanti dai principi generali in materia di presentazione dei conti.

#### **Art. 16 Responsabilità**

Essendo dotato di una propria personalità giuridica, in caso di danno l'Ispettorato risponde in primo luogo. Si prevede che l'ispettorato stipuli a tal fine un'assicurazione. Qualora i mezzi finanziari dell'Ispettorato e l'importo di garanzia dell'assicurazione risultino insufficienti, la Confederazione è responsabile sussidiariamente in virtù della legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (RS 170.32).

#### **Art. 17 Esenzione fiscale**

Questa disposizione disciplina l'assoggettamento dell'Ispettorato. Esso è esentato da qualsiasi imposta diretta federale, cantonale o comunale, pur rimanendo soggetto ad alcune tasse e imposte indirette quali l'IVA, l'imposta preventiva e le tasse di bollo. Gli emolumenti e le tasse di vigilanza riscosse dall'Ispettorato sono esenti dalle imposte dirette.

## **Sezione 5: Vigilanza**

### **Art. 18      Vigilanza**

Il Consiglio federale esercita la vigilanza sull'intera attività dell'Ispettorato. Questa competenza è retta dalla legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (art. 8 cpv. 4 LOGA, RS 172.010).

## **Sezione 6:    Disposizioni finali**

### **Art. 19 e 20              Trasferimento di diritti e obblighi e dei rapporti di lavoro**

Queste disposizioni sono intese a garantire che l'Ispettorato potrà iniziare il suo lavoro con l'entrata in vigore della legge.

### **Art. 22                      Modifica del diritto vigente**

L'attuale CSI che svolge la funzione di consulente per il Consiglio federale e il Dipartimento verrà sciolta. Un secondo consesso permanente che si occupi dei problemi legati all'energia nucleare è inutile, poiché l'Ispettorato con il consiglio dell'Ispettorato dispone di un organismo di gestione strategico e competente che non sottostà a istruzioni quanto agli aspetti tecnici (art. 70 cpv. 2 LENU). Il Consiglio federale e il Dipartimento non possono pertanto impartire istruzioni di carattere tecnico all'Ispettorato. Nell'ambito dello svolgimento della procedura di autorizzazione<sup>1</sup>, il Consiglio federale e il Dipartimento se necessario possono avvalersi della collaborazione di periti esterni.

---

<sup>1</sup> Il rilascio dell'autorizzazione di massima compete al Consiglio federale, quello della licenza di costruzione e d'esercizio al Dipartimento.