

06.081

**Messaggio
concernente la legge federale sull'Ispettorato federale
della sicurezza nucleare**

del 18 ottobre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 ottobre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Esiste un conflitto d'interessi fondamentale fra il desiderio 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. Da qui la richiesta di separare 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 1994¹ sulla sicurezza nucleare, ciascuna Parte contraente deve adottare misure adeguate a garantire un'effettiva separazione delle funzioni delle autorità di sicurezza nucleare da quelle di ogni altro organismo od organizzazione incaricati della promozione o dell'utilizzazione di energia nucleare. La legge federale del 21 marzo 2003² sull'energia nucleare (LENu), entrata in vigore il 1° febbraio 2005, prevede che le autorità di vigilanza non sottostiano a istruzioni quanto agli aspetti tecnici e siano 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 della sicurezza nucleare. Dal punto di vista organizzativo, la DSN è attualmente integrata nell'Ufficio federale dell'energia (UFE). Il presente disegno di legge sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare si propone di attuare gli obiettivi della Convenzione sulla sicurezza nucleare e della LENU, ossia di rendere la DSN giuridicamente indipendente. L'UFE continuerà ad assumersi i compiti previsti nell'ambito della protezione contro il sabotaggio degli impianti nucleari (sicurezza) e della non proliferazione nucleare (Safeguards).

L'Ispettorato sarà strutturato come un ente di diritto pubblico, dotato di un'autonomia a livello funzionale, istituzionale e finanziario e di una struttura di conduzione moderna. Si prevede di istituire un organo dotato di funzioni direttive e gestionali analoghe a quelle di un consiglio di amministrazione (consiglio dell'Ispettorato), una direzione e un organo di revisione. L'indipendenza dell'Ispettorato è controbalanciata dall'obbligo di rendere conto e dall'alta vigilanza politica esercitata dalla Confederazione.

Con il consiglio, l'Ispettorato dispone di un organo di gestione specialistico e strategico. Diventa così superfluo avere un secondo organo permanente che si occupa delle questioni fondamentali dell'energia nucleare. L'attuale Commissione federale per la sicurezza degli impianti nucleari (CSI) verrà perciò disciolta.

¹ RS 0.732.020

² RS 732.1

Elenco delle abbreviazioni

AIEA	Agenzia internazionale dell'energia atomica
APC	Associazione del personale della Confederazione
AQC	Associazione dei quadri della Confederazione
ASIT	Associazione svizzera ispezioni tecniche
ASPER	Azione Svizzera per una Politica Energetica Ragionevole
ASST	Accademia svizzera delle scienze tecniche
Axpo	Axpo Holding AG
BKW	BKW FMB Energie AG
Cisra	Società cooperativa nazionale per l'immagazzinamento di scorie radioattive
CO	Diritto delle obbligazioni del 30 marzo 1911 (RS 220)
Consiglio dei PF	Consiglio dei politecnici federali
Cost.	Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101)
CPC	Cassa pensioni della Confederazione
CSI	Commissione federale per la sicurezza degli impianti nucleari
CSN	Commissione per la sicurezza nucleare
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DSN	Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari
FME	Forum Medicina ed Energia
FPE	Federazione Rappresentanze del Personale dell'economia elettrica svizzera
FSE	Fondazione svizzera per l'energia
GEMAP	Gestione con mandato di prestazioni e budget globale
IPi	Istituto Federale della Proprietà Intellettuale
Ispettorato	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
LENu	Legge federale del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (RS 732.1)
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LRCN	Legge federale del 18 marzo 1983 sulla responsabilità civile in materia nucleare (RS 732.44)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PLR	Partito liberale-radicalo svizzero
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PSS	Partito socialista svizzero
SIC	Società svizzera degli impiegati di commercio
SOSIN	Società svizzera degli ingegneri nucleari
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
UCS	Unione delle centrali svizzere di elettricità
UDC	Unione democratica di centro
UFE	Ufficio federale dell'energia
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri, organizzazione mantello delle piccole e medie imprese (PMI)

USC	Unione svizzera dei contadini
USS	Unione sindacale svizzera
ZWILAG	ZWILAG Deposito intermedio Würenlingen AG

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

La Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari (DSN) è l'autorità federale di vigilanza nel settore della sicurezza nucleare. Dal punto di vista organizzativo, la DSN è integrata attualmente nell'Ufficio federale dell'energia (UFE).

Nel 1998 abbiamo 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 (nuovo nome: Legge federale concernente l'esame e il controllo della sicurezza tecnica; il relativo messaggio è stato approvato dal nostro Collegio il 9 giugno 2006³) 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 abbiamo deciso di portare avanti il progetto, rinunciando tuttavia all'istituzione di un'agenzia per la sicurezza e non includendo la DSN nel progetto. Nel contempo abbiamo incaricato il DATEC di elaborare un disegno di legge per rendere la DSN autonoma dall'UFE.

Per rafforzare l'autonomia della DSN, il 5 dicembre 2003 le abbiamo attribuito lo statuto GEMAP (Gestione con mandato di prestazioni e budget globale) e affidato un mandato di prestazioni per il periodo 2004–2007. Come altre unità amministrative, la DSN dispone quindi di maggior autonomia per l'esecuzione dei suoi compiti, anche se a livello amministrativo rimane subordinata all'UFE, con il quale conclude ogni anno un contratto di prestazioni. Con la LIFSNU lo statuto GEMAP sarà abbandonato e la DSN formalmente separata dall'UFE e trasferita nel 3° cerchio, diventando un ente di diritto pubblico della Confederazione dotato di una propria personalità giuridica.

La LIFSNU è un atto legislativo che regola l'organizzazione e si prefigge di attuare gli obiettivi della Convenzione sulla sicurezza nucleare e della LENu. Essa disciplina gli aspetti organizzativi e finanziari del nuovo ente di diritto pubblico. Le disposizioni concernenti la vigilanza figurano nelle leggi speciali applicabili, segnatamente nella LENu e nella legge federale del 22 marzo 1991⁴ sulla radioprotezione, oltre che nelle relative ordinanze e direttive.

1.2 Indipendenza giuridica della Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari

1.2.1 Indipendenza

Esiste un conflitto d'interessi fondamentale fra il desiderio 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. Da qui la

³ FF 2006 5453

⁴ RS 814.50

richiesta di separare a livello istituzionale gli aspetti economici e legati allo sfruttamento da quelli riguardanti la protezione e la sicurezza. Questa separazione accentua l'autonomia delle autorità di vigilanza e rafforza la loro credibilità, rendendole ancora più efficaci nell'esecuzione dei compiti.

Tale principio vale soprattutto per il settore dell'energia nucleare, visto il suo elevato potenziale di rischi. Una catastrofe può infatti causare la morte di molte persone e rendere inutilizzabili per diverse generazioni migliaia di chilometri quadrati di territorio. La sicurezza nucleare assume perciò un'estrema importanza.

Occorre aggiungere che le conseguenze di una catastrofe nucleare possono estendersi anche ad altri Paesi. Per la comunità internazionale è quindi di vitale importanza che in tutti i Paesi che utilizzano l'energia nucleare le autorità preposte alla sicurezza nucleare non siano soggette a interessi di tipo economico. Considerazioni di questo tipo hanno portato all'elaborazione della Convenzione del 17 giugno 1994⁵ sulla sicurezza nucleare, che chiede un'effettiva separazione delle funzioni delle autorità di sicurezza nucleare da quelle di ogni altro organismo od organizzazione incaricati della promozione o dell'utilizzazione di energia nucleare. La revisione totale della legislazione sull'energia nucleare integra questa esigenza a livello nazionale: l'articolo 70 LENu prevede infatti che le autorità di vigilanza non sottostiano a istruzioni quanto agli aspetti tecnici e siano formalmente distinte dalle autorità concedenti le autorizzazioni.

1.2.2 Forma giuridica

La vigilanza sulla sicurezza nucleare è un compito sovrano, descritto dettagliatamente nelle basi legali (cfr. n. 2.1.2). Le forme di organizzazione più appropriate a un'autorità di vigilanza nucleare sono quelle dell'ufficio federale, dell'ente di diritto pubblico o della società di diritto privato.

- Parte integrante dell'Amministrazione centrale, un ufficio federale è integralmente sottoposto alla legislazione sulle finanze della Confederazione e non ha una propria personalità giuridica. Deve applicare le istruzioni emanate dai servizi superiori. Anche se la DSN fosse assegnata a un dipartimento diverso da quello delle autorità concedenti l'autorizzazione, non si può escludere del tutto la possibilità che venga esercitata un'influenza politica. Data la particolare importanza dell'autonomia, bisogna fare in modo che il margine di manovra politico non superi i limiti fissati dalla legislazione (cfr. n. 1.2.3). Attualmente la forma dell'ufficio federale non corrisponde più alle norme internazionali.
- L'ente di diritto pubblico è un'unità decentralizzata dell'Amministrazione federale, dotata di una propria personalità giuridica, oggettivamente indipendente e autonoma in materia di risorse. Trattandosi di un'azienda statale, essa è meglio accettata di un'azienda di diritto privato nel caso di assunzione di compiti sovrani.
- Le forme di organizzazione fondate sul diritto privato mostrano i loro limiti in settori che, analogamente a quello dell'energia nucleare, comportano compiti sovrani complessi, il cui svolgimento risulta socialmente assai con-

⁵ RS 0.732.020

troverso. I vantaggi di un'organizzazione fondata sul diritto privato, per esempio una società anonima, sarebbero soprattutto la sua attività sul mercato o la necessità di disporre di capitali elevati. Motivi che, nel caso specifico, sono però poco fondati. Un'organizzazione di questo tipo va quindi scartata.

Nel complesso, la forma giuridica dell'ente autonomo di diritto pubblico è quella che adempie meglio le condizioni per l'esercizio della vigilanza della sicurezza nucleare. Riteniamo che questa forma di organizzazione offra condizioni ottimali per svolgere un'attività di vigilanza indipendente ed efficace, essendo soddisfatti i criteri dell'autonomia a livello funzionale, istituzionale e per quanto riguarda le finanze.

1.2.3 Gestione da parte della Confederazione

L'indipendenza dell'Ispettorato è controbilanciata dall'obbligo di rendere conto e dall'alta vigilanza, ossia da una gestione politica, esercitata dalla Confederazione. L'indipendenza giuridica dell'autorità di vigilanza nucleare non implica che il nostro Collegio o le Camere federali rinuncino alla possibilità di esercitare ogni forma di gestione o influenza. È importante che proprio questo tipo di organizzazione resti integrato nell'apparato statale e che gli strumenti di gestione e controllo vengano fissati in modo chiaro nella legge.

La gestione dell'Ispettorato avviene anzitutto mediante le disposizioni delle leggi e delle ordinanze, che fissano i limiti d'azione dell'autorità di vigilanza e definiscono compiti e competenze. Un importante strumento di controllo è rappresentato dalla possibilità di impugnare le singole decisioni con un ricorso di diritto amministrativo.

Nominando il consiglio dell'Ispettorato, decidiamo inoltre la composizione del suo organo strategico supremo. Se un membro del consiglio di amministrazione non adempie più le condizioni richieste per svolgere la sua funzione, possiamo revocarlo.

Approviamo inoltre il regolamento sulle tasse e il regolamento del personale.

L'autorità di vigilanza deve renderci della sua attività allestendo ogni anno un rapporto di attività e un rapporto di gestione. Le Camere federali esercitano la loro vigilanza nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare che deriva dalla Costituzione federale del 18 aprile 1999⁶ (Cost.) e dalle disposizioni della legge federale del 13 dicembre 2002⁷ sull'Assemblea federale. Per gli enti di diritto pubblico, si tratta essenzialmente di verificare se il nostro Collegio difende correttamente i suoi interessi di proprietario e svolge correttamente i compiti e le funzioni che gli sono stati attribuiti.

1.2.4 Costi e finanziamento dell'autorità di vigilanza

I costi della DSN inseriti nel preventivo 2006 ammontano a 37,0 milioni di franchi, 15,2 milioni dei quali sono per spese del personale, 8,0 per prestazioni di terzi, 4,2 per mandati di ricerca, 2,5 per investimenti, 2,6 per spese di materiale, 2,5 per prestazioni interne della Confederazione e 2,0 per costi di calcolo e ammortamenti.

⁶ RS 101

⁷ RS 171.10

L'attività del consiglio dell'Ispettorato causerà costi. Considerato però che i membri del consiglio non lavoreranno a tempo pieno e che la Commissione per la sicurezza degli impianti nucleari verrà disciolta (cfr. n. 2.6.5), dal punto di vista attuale i costi della vigilanza nel settore dell'energia nucleare risulteranno lievemente inferiori rispetto a quelli correnti.

Oltre il 98 per cento dei costi della DSN è attualmente coperto con emolumenti e tasse di vigilanza. Il rimanente va imputato a incarichi affidatili dalla Confederazione (p. es. collaborazione alla preparazione di testi di legge, risposte a interventi parlamentari, attività d'informazione in generale).

L'attuale modello di finanziamento deve essere mantenuto. L'Ispettorato dovrà essere finanziato attraverso la riscossione di emolumenti e tasse di vigilanza e la retribuzione delle prestazioni fornite alla Confederazione.

1.2.5 Personale

Il personale dell'Ispettorato è assunto secondo il diritto pubblico. Questo approccio corrisponde al disciplinamento adottato dall'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic) e dall'Istituto federale per la proprietà intellettuale (IPI).

L'Ispettorato, dotato di una propria personalità giuridica e integralmente di proprietà dello Stato, adempirà compiti sovrani. Optando per rapporti di servizio di diritto pubblico si tiene conto di questa condizione (cfr. n. 2.3.1).

Lo statuto di diritto pubblico garantisce anche l'autonomia del personale dell'Ispettorato e un'adeguata protezione sociale, con specifiche norme procedurali e una competenza giurisdizionale amministrativa per i contenziosi di diritto pubblico.

1.2.6 Passaggio dalla DSN all'Ispettorato

Nel quadro del passaggio alla GEMAP, la DSN ha fornito una serie di prestazioni delle quali beneficia anche l'Ispettorato. Altri lavori preparatori sono tuttavia necessari affinché quest'ultimo possa iniziare la sua attività operativa.

In primo luogo, nomineremo il consiglio dell'Ispettorato, che a sua volta designerà la direzione. Il consiglio dell'Ispettorato definirà anche gli obiettivi strategici ed elaborerà il regolamento sulle tasse e il regolamento del personale che dovranno essere sottoposti alla nostra approvazione. Infine, disciplinerà l'organizzazione dell'Ispettorato in un apposito regolamento.

Attualmente la DSN gestisce da sé la propria infrastruttura informatica. Le modifiche riguardanti l'elaborazione elettronica dei dati si limiteranno perciò alle applicazioni nel settore del personale e della contabilità (SAP, BVPlus) gestite in modo centralizzato. È pure necessario apportare vari adeguamenti di natura amministrativa.

Il DATEC istituirà un'organizzazione di progetto che sarà guidata dal direttore della DSN, alla quale sarà affidato il mandato di preparare la costituzione dell'Ispettorato. Seguendo dal DATEC, il progetto sarà assunto principalmente dalla DSN, la quale è tenuta a liberare le risorse necessarie per le attività relative al progetto.

Sulla base di esperienze fatte con progetti analoghi, occorre assicurarsi che la preparazione organizzativa si concluda prima dell'avvio della fase operativa. In concreto, ciò significa che le disposizioni d'esecuzione e i regolamenti devono essere adottati prima dell'avvio della fase operativa. In base all'esperienza, questa fase dura circa un anno. L'entrata in vigore della LIFSNu deve perciò avvenire a tappe, per cui il mandato di prestazioni affidato attualmente alla DSN potrebbe essere prorogato al di là della data del 31 dicembre 2007.

1.3 Procedura di consultazione

Con decisione del 21 dicembre 2005 abbiamo autorizzato il DATEC a porre in consultazione presso Cantoni, partiti politici e organizzazioni interessate l'avamprogetto di legge federale sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare e il suo rapporto esplicativo. Il termine per la consultazione è scaduto il 31 marzo 2006.

1.3.1 Risultati della procedura di consultazione

Durante la procedura di consultazione sono stati inoltrati 72 pareri. Dei 64 interlocutori invitati a esprimersi in merito all'avamprogetto, hanno risposto in 44. Sono inoltre pervenute 28 prese di posizione spontanee, cioè di enti o persone non inclusi fra i destinatari originali.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione approva l'indipendenza giuridica della DSN. Molti di loro chiedono che l'Ispettorato eserciti la sorveglianza non solo sulla sicurezza nucleare interna, ma anche su quella esterna (protezione contro atti di sabotaggio, sottrazione di materiale nucleare). Uno degli elementi più controversi del progetto posto in consultazione è la proposta di sciogliere la CSI.

25 *Cantoni* approvano il passaggio dalla DSN all'Ispettorato. Una maggioranza di essi chiede tuttavia l'adozione di una serie di modifiche del progetto. Per la maggior parte dei Cantoni è possibile ottenere l'indipendenza istituzionale dell'Ispettorato dagli interessi economici e dal processo politico. I Cantoni sottolineano inoltre che l'obiettivo principale dell'Ispettorato deve restare quello di garantire la sicurezza nucleare. Per questo motivo deve essere finanziariamente autonomo.

Fra i *partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale*, il PPD, il PLR e l'UDC si esprimono in favore dell'avamprogetto di legge. Essi ritengono infatti che la LIFSNu permetta l'istituzione di un'autorità di vigilanza indipendente e in linea con le norme internazionali. L'UDC sostiene la proposta di disciogliere la CSI. Per il PSS la sicurezza nucleare va anteposta a qualsiasi altra considerazione legata all'efficienza o a criteri di natura economica. La vigilanza prevista dalla legislazione sull'energia nucleare deve essere svolta da un'autorità competente e ufficiale. Per il PSS è necessario che il CSI fornisca una seconda opinione.

L'*economia elettrica* (swisselectric, swissnuclear, UCS, le centrali nucleari di Gösgen e di Leibstadt, FMB, Axpo, ZWILAG e Cibra) sostiene gli sforzi della Confederazione volti a rafforzare l'autonomia della DNS e ritiene che l'avamprogetto di legge posto in consultazione costituisca una buona base di partenza. A suo avviso, lo scioglimento della CSI è una misura coerente e corretta. S'impongono tuttavia

ancora alcune correzioni prima che il progetto di legge venga approvato dall'economia elettrica.

Le *organizzazioni attive nell'ambito della politica energetica* (Forum svizzero dell'energia, Energieforum Nordwestschweiz, Forum nucleare svizzero, ASPER, FSE, Sortir du nucléaire) sono favorevoli alla prevista istituzione di un'autorità di vigilanza indipendente. Chiedono tuttavia che il progetto di legge venga adeguato in taluni suoi punti. La FSE si chiede se l'indipendenza dell'autorità di vigilanza possa essere garantita con la struttura prevista nel progetto di legge, considerato che la separazione delle funzioni non è ancora completata e che nel contempo si prevede lo scioglimento della CSI.

Secondo le *organizzazioni ambientaliste* (Greenpeace, écologie libérale) l'avamprogetto di legge restringe la vigilanza al settore dell'energia nucleare, sottraendola in tal modo a qualsiasi controllo pubblico e lasciandola quindi ancor più nelle mani dell'industria nucleare e degli specialisti ad essa vicini. Esse chiedono quindi che l'avamprogetto di legge venga ritirato oppure riveduto nella sua sostanza.

Una maggioranza delle *organizzazioni mantello dell'economia, delle rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori e degli altri partecipanti alla consultazione* sostiene gli sforzi volti a rendere la DNS giuridicamente indipendente. L'altra parte non muove alcuna obiezione di fondo. Le associazioni dei lavoratori e il personale della DSN chiedono in particolare che la legge del 24 marzo 2000⁸ sul personale federale (LPers) si applichi al personale dell'Ispettorato. Due ex presidenti della CSI e due organizzazioni professionali (ASST e ASIT) chiedono che la CSI non venga disciolta.

Per la *CSI* la sicurezza nucleare e la radioprotezione sono priorità assolute. Per il nostro Paese la vigilanza nucleare è di vitale importanza, visto l'elevato potenziale di rischi derivanti dall'attività degli impianti nucleari. Per svolgere per il tramite dell'Ispettorato i compiti di vigilanza, e in qualità di autorità concedenti le autorizzazioni, il nostro Collegio e il DATEC dovrebbero disporre ancora di un consiglio tecnico indipendente.

1.3.2 Modifiche apportate al disegno di legge a seguito della consultazione

In base ai risultati della consultazione, si è deciso di apportare le modifiche e i complementi esposti qui di seguito.

- Si precisa in modo esplicito che nell'adempimento dei compiti la sicurezza nucleare è prioritaria rispetto agli aspetti finanziari (art. 1 cpv. 3).
- L'organo operativo è la direzione, e non il direttore soltanto (art. 4 lett. b).
- Il consiglio dell'Ispettorato è composto da cinque a sette membri, al posto dei cinque previsti inizialmente (art. 5 cpv. 2).
- Le esigenze d'indipendenza sono estese a tutti i membri del consiglio dell'Ispettorato. Questi non sono pertanto autorizzati a esercitare un'attività commerciale né ad assumere una funzione federale o cantonale che potrebbe pregiudicare la loro indipendenza (art. 5 cpv. 3).

⁸ RS 172.220.1

- Gli obiettivi strategici vengono fissati dal consiglio dell’Ispettorato, senza che sia necessaria l’approvazione del Consiglio federale (art. 5 cpv. 6 lett. a).
- Il direttore viene nominato dal consiglio dell’Ispettorato, senza che sia necessaria l’approvazione del Consiglio federale (art. 5 cpv. 6 lett. g).
- Oltre al rapporto di gestione deve essere allestito anche un rapporto di attività. (art. 5 cpv. 6 lett. l).
- Il consiglio dell’Ispettorato non deve stabilire, a differenza di quanto previsto inizialmente, gli obiettivi in materia di sicurezza (art. 5 cpv. 6 lett. b del progetto posto in consultazione).
- È stata stralciata la disposizione in base alla quale il consiglio dell’Ispettorato non sarebbe stato autorizzato a impartire istruzioni alla direzione riguardo a questioni tecniche in materia di sicurezza nucleare (art. 5 cpv. 7 del progetto posto in consultazione). L’articolo 6 capoverso 2 lettera a stabilisce invece in modo esplicito la facoltà della direzione di emanare decisioni e assumere la responsabilità delle perizie tecniche in materia di sicurezza nucleare.
- L’articolo concernente il capitale di dotazione viene stralciato, non essendo necessario in quanto tale (art. 10 del progetto posto in consultazione).
- L’entità delle riserve ammonta ora almeno a un terzo del preventivo annuale. Le riserve non devono superare detto preventivo (art. 13).
- La ripresa dei beneficiari di rendita viene ora disciplinata (art. 21).
- I settori in cui il consiglio dell’Ispettorato ha competenze legislative sono fissate nella legge (art. 22).

1.3.2.1 Protezione degli impianti nucleari contro il sabotaggio e garanzie (Safeguards)

L’attività della Sezione Energia nucleare dell’UFE si esplica in tre settori: Protezione degli impianti nucleari contro il sabotaggio (sicurezza esterna), Garanzie (non proliferazione del materiale nucleare) e Smaltimento delle scorie radioattive. In considerazione dell’importanza crescente di ciascuno dei tre settori, il 1° settembre 2006 la Sezione è stata divisa nelle sezioni «Protezione degli impianti nucleari contro il sabotaggio e garanzie» e «Smaltimento delle scorie radioattive».

I compiti contemplati nei settori della protezione contro il sabotaggio e delle garanzie si fondano su impegni internazionali contenuti nel Trattato del 1° luglio 1968⁹ di non proliferazione nucleare, nella Convenzione del 3 marzo 1980¹⁰ sulla protezione fisica delle materie nucleari, nell’Accordo del 6 settembre 1978¹¹ concernente l’applicazione di garanzie nell’ambito del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari e nel suo Protocollo aggiuntivo del 16 giugno 2000¹². A questi impegni viene attribuita sempre maggior importanza. Essi comportano il rafforzamento, tanto a livello politico quanto nell’ambito dei servizi d’informazione, della cooperazione

⁹ RS **0.515.03**

¹⁰ RS **0.732.031**

¹¹ RS **0.515.031**

¹² RS **0.515.031.1**

con la Direzione del Servizio informazioni strategico, l'Ufficio federale di polizia (Servizio di analisi e prevenzione), il Centro di Politica di Sicurezza Internazionale e la SECO. L'UFE continuerà quindi a svolgere le funzioni di vigilanza legate a questi impegni e a rilasciare le autorizzazioni per l'impiego di materiali nucleari e delle relative tecnologie.

Nell'ottobre 2005 un gruppo d'esperti dell'AIEA ha analizzato l'attività della Sezione Energia nucleare dell'UFE. Gli esperti hanno stabilito che l'assunzione da parte della Sezione dei compiti di vigilanza e delle garanzie costituisce una buona prassi.

L'UFE è inoltre il servizio specializzato nei settori degli impianti di accumulazione, dei gasdotti e degli oleodotti ad alta pressione e delle linee elettriche: si tratta di settori in cui le questioni legate alla protezione contro il sabotaggio assumeranno un'importanza sempre maggiore. Anche da questo punto di vista è perciò opportuno lasciare all'UFE la protezione degli impianti nucleari contro il sabotaggio.

1.3.2.2 Concordanza con il rapporto del Consiglio federale sull'esternalizzazione e sulla gestione dei compiti della Confederazione

Il 13 settembre 2006 abbiamo adottato il rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa)¹³ e l'abbiamo trasmesso alle Camere federali. Il presente messaggio concorda con il contenuto del rapporto.

2 Commento alle singole disposizioni

2.1 Organizzazione e compiti

2.1.1 Organizzazione (art. 1)

Quale ente autonomo di diritto pubblico, l'Ispettorato fa parte dell'Amministrazione federale decentralizzata (3° cerchio) come l'IPI o Swissmedic. Come ente di diritto pubblico l'Ispettorato è indipendente tanto a livello organizzativo quanto a livello gestionale. Può dunque istituire diritti e obblighi (p. es. acquisire beni o impegnarsi contrattualmente verso terzi).

L'Ispettorato tiene una propria contabilità. Essa si raggruppa sul piano contabile nel consuntivo consolidato della Confederazione (cfr. art. 55 cpv. 1 lett. c della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁴ sulle finanze della Confederazione; LFC). In questo modo si garantisce una presentazione il più completa possibile della situazione della sostanza, delle finanze e dei redditi della Confederazione.

L'Ispettorato fonda la sua gestione sui principi dell'economia aziendale. In questo modo si garantisce che i mezzi siano impiegati in modo economico e che il rapporto tra costi e utile sia equilibrato. Nell'adempimento dei compiti, tuttavia, la sicurezza nucleare è sistematicamente e imperativamente prioritaria rispetto agli aspetti finanziari.

¹³ FF 2006 7545 segg.

¹⁴ RS 611.0

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 dev'essere tuttavia stabilita dal Consiglio federale e non a livello di legge.

2.1.2 Compiti (art. 2)

L'Ispettorato deve assumersi i compiti attualmente svolti dalla DSN in base alla legislazione in materia di energia nucleare, radioprotezione, protezione della popolazione e protezione civile e alle prescrizioni concernenti il trasporto di merci pericolose. La descrizione dettagliata dei compiti si trova nelle ordinanze specifiche.

L'Ispettorato sorveglia gli impianti nucleari svizzeri e li valuta in base alla sicurezza nucleare e alla radioprotezione dal momento della loro progettazione, alla costruzione e all'esercizio fino alla loro chiusura e allo smaltimento delle scorie. Oltre agli impianti nucleari, sorveglia il trasporto delle sostanze radioattive provenienti dagli impianti e dirette verso di essi. I compiti di vigilanza dell'Ispettorato comprendono anche i preparativi per realizzare depositi in strati geologici profondi destinati alle scorie radioattive

L'Ispettorato è inoltre rappresentato nell'organizzazione d'intervento in caso di aumento della radioattività e offre il suo sostegno ai Cantoni e ai Comuni quando pianificano e preparano i loro compiti nel settore della protezione in caso di emergenza. Se in un impianto nucleare si verifica un incidente, l'Ispettorato provvede a informare rapidamente la Centrale nazionale d'allarme e le fornisce consulenza nel caso si tratti di predisporre misure di protezione.

L'Ispettorato collabora anche all'elaborazione di testi legislativi nel suo settore di competenza e rappresenta la Svizzera presso istituzioni internazionali (p. es. l'Agenzia dell'energia nucleare dell'OCSE o l'AIEA), mentre gli interessi svizzeri legati alla politica energetica continuano a essere rappresentati dall'UFE.

Secondo l'articolo 86 LENU 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 (come finora la DSN) deve fungere da centro di competenze, l'Ispettorato non si limiterà a effettuare ricerche in proprio, ma sosterrà in modo mirato anche quelle di terzi. Una competenza in tal senso è perciò istituita 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.

2.1.3 Servizi (art. 3)

Per principio l'Ispettorato non può svolgere attività commerciali. A causa di possibili conflitti d'interesse sono escluse in particolare le prestazioni di servizio a favore di gestori o costruttori di impianti nucleari.

Il disegno di legge prevede un'eccezione unicamente per servizi ad autorità estere che devono essere forniti a prezzi conformi alle condizioni del mercato e tali almeno da coprire i costi. Detti servizi non devono compromettere in nessun modo l'adempimento dei compiti principali dell'Ispettorato.

2.2 Organi

2.2.1 Organi (art. 4)

Gli organi dell'Ispettorato sono il consiglio dell'Ispettorato, la direzione e l'organo di revisione. L'organizzazione dell'Ispettorato corrisponde dunque a quella di diverse istituzioni comparabili (p. es. IPI, Swissmedic).

2.2.2 Consiglio dell'Ispettorato (art. 5)

Il consiglio dell'Ispettorato è responsabile della sua conduzione strategica, mentre la direzione si occupa degli affari correnti.

Composto da cinque a sette membri, l'Ispettorato è nominato dal Consiglio federale. Questa dimensione gli garantisce un disbrigo efficace dei propri affari e consente di rinunciare alla nomina di comitati, probabilmente necessari con un numero maggiore di membri. In occasione delle nomine occorrerà fare in modo che nel consiglio dell'Ispettorato sia rappresentata una gamma sufficientemente ampia di conoscenze tecniche.

Non soltanto il presidente e il vicepresidente, ma anche gli altri membri del consiglio dell'Ispettorato devono essere indipendenti economicamente e non possono rivestire né una carica federale né una cantonale che potrebbero compromettere la loro indipendenza. I membri dell'Ispettorato non devono soprattutto essere organi o impiegati di una società sorvegliata. Non sarebbe indipendente per esempio anche una persona che, su una base contrattuale, esercitasse un'attività di consulenza per un gestore o un costruttore di impianti nucleari.

Il nostro Collegio stabilisce le indennità versate ai membri del consiglio dell'Ispettorato. Sono applicati l'articolo 6a capoversi 1–5 LPers e l'ordinanza del 19 dicembre 2003¹⁵ sulla retribuzione e su altre condizioni contrattuali stipulate con i quadri superiori e gli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione (Ordinanza sulla retribuzione dei quadri). Nello stabilire le condizioni di assunzione occorre poi prendere in considerazione soprattutto il rischio imprenditoriale, le dimensioni dell'impresa, la retribuzione e le altre condizioni contrattuali usuali nel settore in questione e alla Confederazione.

Nel capoverso 6 sono elencati i compiti del consiglio dell'Ispettorato. Esso definisce gli obiettivi strategici. Gli obiettivi comprendono segnatamente le future attività principali, la pianificazione del personale e delle risorse e lo sviluppo della gestione amministrativa dell'Ispettorato. Il consiglio dell'Ispettorato non può tuttavia emanare decisioni e non è nemmeno responsabile delle perizie in materia di tecnica della sicurezza.

¹⁵ RS 172.220.12

Spetta al consiglio dell'Ispettorato eleggere i membri della direzione e disciplinare anche gli altri aspetti organizzativi dell'Ispettorato. Il consiglio emana il regolamento d'organizzazione e, fatta salva l'approvazione da parte del nostro Collegio, il regolamento del personale e il regolamento sulle tasse. È parimenti responsabile di emanare le altre disposizioni di esecuzione delegategli dal nostro Collegio (cfr. n. 2.6.4). L'ampia autonomia delle autorità di vigilanza è rafforzata dal fatto che non è il Consiglio federale, ma il consiglio dell'Ispettorato a nominare la direzione.

Il consiglio dell'Ispettorato esercita in particolare anche funzioni di controllo. Per controbilanciare i poteri gestionali della direzione, il consiglio dell'Ispettorato ne sorveglia l'attività ed è responsabile della gestione dei rischi nell'azienda. Se riscontra problemi di organizzazione o di conduzione, deve intervenire.

Allestisce il rapporto di attività e il rapporto di gestione. Il primo contiene dati relativi alla vigilanza e allo stato degli impianti nucleari nell'anno in rassegna. Il contenuto del rapporto di gestione si fonda per analogia sul Codice delle obbligazioni¹⁶ (cfr. art. 662 CO).

2.2.3 Direzione (art. 6)

La direzione è l'organo operativo ed è responsabile della gestione amministrativa dell'Ispettorato. È posta sotto la guida di un direttore e adempie tutti i compiti che la legge non attribuisce al consiglio dell'Ispettorato.

È responsabile in particolare di emanare le decisioni necessarie all'attività di vigilanza dell'Ispettorato e di approvare le perizie che quest'ultimo deve allestire nell'ambito della procedura di autorizzazione.

La direzione è inoltre tenuta a elaborare le basi decisionali del consiglio dell'Ispettorato e a rendergli conto periodicamente o spontaneamente in caso di eventi particolari.

2.2.4 Organo di revisione (art. 7)

La verifica dei conti, del conto economico e del bilancio è effettuata da un organo di revisione nominato dal Consiglio federale. A differenza dei disegni di legge attualmente discussi in Parlamento e concernenti il settore finanziario (disegno di legge sui revisori¹⁷ e disegno di legge sulla vigilanza dei mercati finanziari¹⁸), la revisione di un'autorità incaricata della sicurezza non comporta potenziali conflitti d'interesse con imprese private di revisione. Nel caso in questione è quindi possibile avvalersi di un organo di revisione privato.

L'organo di revisione allestisce un rapporto per il consiglio dell'Ispettorato. Il suo mandato si basa sui principi del diritto della società anonima.

¹⁶ RS 220

¹⁷ FF 2004 3707 segg.

¹⁸ FF 2006 2625 segg.

2.3 Personale

2.3.1 Condizioni d'assunzione (art. 8)

Negli ultimi anni assumere personale qualificato nel settore dell'energia nucleare si è rivelato essere sempre più difficile. Per essere attrattivo come datore di lavoro agli occhi degli specialisti qualificati è perciò necessario che l'Ispettorato possa assumere il proprio personale alle condizioni retributive usuali sul mercato.

Il personale dell'Ispettorato è assunto secondo il diritto pubblico (cfr. n. 1.2.5). Per garantire tuttavia all'Ispettorato un margine di manovra maggiore nelle questioni attinenti al personale, non è applicata la LPers. Conformemente al nostro rapporto del 13 settembre 2006¹⁹ sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa), il consiglio dell'Ispettorato emanerà un proprio regolamento del personale, fatta salva l'autorizzazione da parte del nostro Collegio.

Per stabilire la remunerazione e le altre condizioni contrattuali del consiglio dell'Ispettorato e dei membri della direzione si applicheranno, come nel caso del consiglio dell'Ispettorato, l'articolo 6 capoversi 1–5 LPers e l'ordinanza sulla retribuzione dei quadri (cfr. n. 2.2.2).

2.3.2 Cassa pensioni (art. 9)

La previdenza professionale del personale è retta dalla legislazione in materia di Cassa pensioni della Confederazione. L'articolo 9 della legge federale del 23 giugno 2000²⁰ sulla Cassa pensioni della Confederazione (Legge sulla CPC) offre all'Ispettorato la possibilità di assicurare il proprio personale anche presso un'altro istituto di previdenza conformemente alla legislazione applicabile a PUBBLICA, tuttavia soltanto se il Consiglio federale autorizza l'uscita da PUBBLICA. L'Ispettorato diventa datore di lavoro soggetto alla legge sulla CPC (art. 3 lett. c legge sulla CPC).

Questo disciplinamento corrisponde anche a quanto figura nel disegno di legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione²¹, attualmente dibattuto in Parlamento.

2.4 Finanziamento e finanze

2.4.1 Emolumenti e tasse di vigilanza (art. 10)

In base alla legge sull'energia nucleare e alla legge sulla radioprotezione l'Ispettorato (come finora la DSN) riscuote dagli esercenti degli impianti nucleari emolumenti e una tassa annua di vigilanza. 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

¹⁹ FF 2006 7545 segg.

²⁰ RS 172.222.0

²¹ FF 2005 5263 segg.

LEnu). Oltre il 98 per cento dei costi della DSN, rispettivamente dell'Ispektorato, è coperto con emolumenti e tasse di vigilanza.

Il regolamento sulle tasse è stabilito dal consiglio dell'Ispektorato e approvato dal nostro Collegio (cfr. n. 2.2.2). Gli emolumenti devono essere fissati rispettando i principi dell'equivalenza e della copertura dei costi.

2.4.2 Indennità (art. 11)

La Confederazione affida all'Ispektorato vari incarichi di interesse pubblico i cui costi non si possono tuttavia imputare agli impianti sottoposti alla sua vigilanza. È il caso, per esempio, delle risposte alle interrogazioni parlamentari, della collaborazione alla preparazione di testi di legge e dell'attività d'informazione dell'Ispektorato in generale. Questi costi sono a carico della cassa federale.

La Confederazione promuove inoltre la ricerca applicata nel settore della sicurezza degli impianti nucleari e dello smaltimento delle scorie radioattive. I costi dei lavori di ricerca e di sviluppo effettuati nell'ambito della vigilanza possono essere imputati agli impianti sorvegliati, mentre i mandati di ricerca su questioni relative alla sicurezza conferiti dall'Ispektorato e non imputabili ai gestori degli impianti nucleari sono a carico della Confederazione. Attualmente le indennità versate dalla Confederazione ammontano a 3,5 milioni di franchi all'anno.

2.4.3 Tesoreria (art. 12)

L'Ispektorato è associato alla tesoreria centrale della Confederazione per la gestione delle sue liquidità. Per assicurare all'Ispektorato la liquidità necessaria 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 costante liquidità dell'Ispektorato (art. 60 cpv. 1 LFC).

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

2.4.4 Riserve (art. 13)

L'ammontare degli emolumenti e delle tasse di vigilanza deve essere fissato in modo tale che le entrate coprano le spese correnti e che sia possibile costituire riserve di entità adeguata. Le riserve servono per compensare le fluttuazioni delle entrate e per coprire le conseguenze di eventi imprevisti come in caso di responsabilità dell'Ispektorato. Esse ammontano ad almeno un terzo del preventivo annuale.

Nel caso dell'Ispektorato, la costituzione di riserve serve in primo luogo a far fronte a eventi imprevisti non assicurati. Spetta al consiglio dell'Ispektorato fissare l'entità delle riserve tenendo conto della gestione aziendale dei rischi dell'Ispektorato. Considerato il budget annuale della DSN, l'importo massimo delle riserve oscilla tra

12 e 36 milioni di franchi, ma non deve superare in nessun caso l'entità del preventivo annuale. Qualora le riserve superino o non raggiungano l'importo fissato, gli emolumenti e le tasse di vigilanza devono essere adeguati di conseguenza.

Le riserve saranno costituite nell'arco di diversi anni in modo da rendere sopportabile dal punto di vista economico il relativo onere per le imprese sottoposte a vigilanza.

2.4.5 Rendiconto (art. 14)

L'Ispettorato presenterà i suoi conti con i quattro elementi di base, ossia il conto di flusso del capitale, il conto economico, il bilancio e l'allegato. Il rendiconto è stabilito secondo i principi generali dell'essenzialità, della comprensibilità, della continuità e dell'espressione al lordo e si basa su standard generalmente riconosciuti.

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.

2.4.6 Responsabilità (art. 15)

Secondo l'articolo 22 capoverso 1 LENu, il titolare della licenza di un impianto nucleare è responsabile della sicurezza di detto impianto e del suo esercizio e risponde, in base all'articolo 3 della legge federale del 18 marzo 1983²² sulla responsabilità civile in materia nucleare, senza limitazione finanziaria, dei danni nucleari causati da materie nucleari trovantisi nel suo impianto. Il titolare della licenza risponde in particolare anche di danni conseguenti a provvedimenti ordinati o raccomandati dalle autorità per evitare o ridurre un pericolo nucleare imminente (art. 2 cpv. 1 lett. C LRCN). In questo caso una responsabilità dell'Ispettorato verso terzi è perciò esclusa. Un diritto di regresso del titolare della licenza contro l'Ispettorato sussiste soltanto nel caso in cui il danno sia stato cagionato intenzionalmente da collaboratori dell'Ispettorato (art. 6 lett. a LRCN).

In tutti gli altri casi la responsabilità dell'Ispettorato, dei suoi organi e del suo personale è retta per principio dalla legge del 14 marzo 1958²³ sulla responsabilità (LResp). Anche qualora l'Ispettorato assegni determinati compiti a terzi (cfr. n. 2.1.2 ultimo capoverso), si applica la legge sulla responsabilità (art. 1 cpv. 1 lett. f).

I danni per i quali viene presa in considerazione una responsabilità dell'Ispettorato (p. es. mancato esercizio di un impianto nucleare a causa di un'autorizzazione rilasciata in ritardo) possono ammontare a diversi milioni. Sull'esempio del messaggio del 1° febbraio 2006²⁴ sulla legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LAUFIN), l'Ispettorato potrà ora essere chiamato a rispondere in caso di violazione di importanti doveri d'ufficio. L'Ispettorato non risponderà invece di danni riconducibili al mancato adempimento dei propri doveri da parte di chi è posto sotto sorveglianza.

²² RS 732.44

²³ RS 170.32

²⁴ FF 2006 2625

2.4.7 Esenzione fiscale (art. 16)

Questa disposizione disciplina l'assoggettamento dell'Ispettorato. Esso è esentato da qualsiasi imposta diretta federale, cantonale o comunale. I mezzi di cui dispongono le autorità di interesse pubblico incaricate della sicurezza non devono essere diminuiti da versamenti d'imposte. L'Ispettorato rimane tuttavia soggetto alle seguenti tasse e imposte indirette: l'imposta sul valore aggiunto, l'imposta preventiva e le tasse di bollo.

Dato che l'Ispettorato esercita di norma attività in virtù della sovranità, gli emolumenti e le tasse di vigilanza riscossi a questo proposito sono esenti dall'imposta sul valore aggiunto, a eccezione delle entrate provenienti dai servizi previsti nell'articolo 3 della presente legge.

2.4.8 Indipendenza e vigilanza (art. 17)

Già l'articolo 70 capoverso 2 LENU sancisce che le autorità di vigilanza non sottostanno a istruzioni quanto agli aspetti tecnici e sono formalmente distinte dalle autorità concedenti le autorizzazioni. Per motivi di chiarezza e considerata l'importanza di questo principio (cfr. n. 1.2.1), nel presente articolo si ripete che l'Ispettorato è indipendente quanto agli aspetti tecnici.

Il Consiglio federale esercita la vigilanza sull'intera attività dell'Ispettorato. Questa competenza è retta dalla legge federale del 21 marzo 1997²⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (cfr. art. 8 cpv. 4) e non è così completa come per l'Amministrazione federale centrale.

La vigilanza si limita alle competenze attribuiteci per legge, come la nomina del consiglio dell'Ispettorato (cfr. n. 2.2.2), l'approvazione del regolamento del personale, del regolamento sulle tasse e delle indennità della Confederazione. Con l'approvazione del rapporto di attività e di gestione decideremo anche in merito allo scarico del consiglio dell'Ispettorato. In questo modo si applica all'Ispettorato per analogia uno strumento proprio del diritto delle società anonime. Dando scarico, confermiamo la correttezza della gestione del consiglio dell'Ispettorato in relazione ai fatti che ci sono noti.

Nella pratica il Dipartimento assume la vigilanza nei settori che gli sono più prossimi. Nel caso in questione si tratta del DATEC, che ci sottopone le proposte riguardanti l'Ispettorato.

2.5 Procedura e protezione giuridica (art. 18)

In veste di autorità di vigilanza la DSN emana le decisioni in materia di radioprotezione e di energia nucleare. Con l'indipendenza l'Ispettorato acquisirebbe il diritto di interporre ricorso al Tribunale federale nel suo settore di competenza. Per farlo occorre tuttavia un base giuridica sancita in una legge federale (cfr. art. 89 cpv. 2

lett. d delle legge federale del 17 giugno 2005²⁶ sul Tribunale federale che entrerà in vigore il 1° gennaio 2007).

La procedura di emanazione e d'impugnazione di decisioni dell'Ispettorato è retta dalla legislazione sulla procedura amministrativa federale e sull'amministrazione della giustizia federale.

2.6 Disposizioni finali

2.6.1 Trasferimento di diritti e obblighi (art. 19)

In quanto istituto di diritto pubblico, l'Ispettorato possiede una personalità giuridica e potrà quindi, a proprio nome, obbligarsi mediante negozio giuridico, citare o essere citato in giudizio. Il nostro Collegio fisserà la data dell'entrata in vigore della legge, della conseguente istituzione dell'Ispettorato e la data del trasferimento degli attivi e dei passivi. Deve inoltre approvare l'inventario della ripresa e il bilancio di apertura, nel caso ideale contemporaneamente. Il trasferimento degli attivi e dei passivi avviene nell'ambito di una successione universale. Non si applica la legge federale del 3 ottobre 2003²⁷ sulla fusione. Le esperienze fatte con altri progetti mostrano che, nella fase concreta di costituzione di imprese, ci può essere a breve termine bisogno di un disciplinamento speciale. Per questa ragione ci viene assegnata la competenza di adottare le misure necessarie per il trasferimento e di emanare le disposizioni pertinenti.

Con il capoverso 3 si garantisce che l'Ispettorato disponga sempre dei mezzi necessari per mantenere l'esercizio anche durante la fase di transizione.

2.6.2 Trasferimento dei rapporti di lavoro (art. 20)

Gli attuali impiegati della DSN sono ripresi dall'Ispettorato. Non si pone fine ai rapporti di lavoro per crearne di nuovi, bensì li si trasferisce per proseguirli. Il personale interessato ha la possibilità, secondo l'articolo 333 capoverso 2 CO, di opporsi al trasferimento del rapporto di lavoro che, in tal caso, è sciolto alla scadenza del termine legale di disdetta retto dalla legge sul personale federale. Dopo l'istituzione dell'Ispettorato i costi salariali risultanti saranno presi a carico dall'Ispettorato stesso fino alla scadenza dei relativi termini di disdetta (cfr. art. 20 LIFSNu).

L'articolo 20 non si applica ai membri della direzione la cui elezione è di competenza del consiglio dell'Ispettorato.

2.6.3 Datore di lavoro competente (art. 21)

Questo articolo precisa che l'Ispettorato è il datore di lavoro competente per tutti i beneficiari di rendite di vecchiaia, d'invalidità o per superstiti della DSN e che è tenuto a riprendere tutti gli obblighi che ne derivano. Lo stesso vale per le invalidità che sopravvengono dopo l'entrata in vigore della LIFSNu. Una disposizione simile

²⁶ FF 2005 3643

²⁷ RS 221.301

figura anche nel progetto della nuova legge sulla Cassa pensioni PUBBLICA e in una modifica della legge sul personale federale attualmente trattata in Parlamento.

Secondo l'articolo 23 del disegno di legge su PUBBLICA l'effettivo degli aventi diritto a una rendita di vecchiaia o superstite di PUBBLICA, le cui rendite hanno avuto inizio il più tardi il giorno precedente l'entrata in vigore della suddetta legge, è trasferito in una cassa di previdenza chiusa affiliata a PUBBLICA (Cassa previdenziale chiusa). Nel caso in cui al momento del trasferimento del personale dalla DSN all'Ispettorato la Cassa pensioni secondo l'articolo 23 della legge su PUBBLICA già esiste, i beneficiari di rendite di vecchiaia o superstite della DSN saranno attribuiti all'Ispettorato nella sua veste di nuovo datore di lavoro in seno a questa Cassa previdenziale chiusa di PUBBLICA; l'Ispettorato paga i costi amministrativi risultanti e finanzia un eventuale adeguamento al rincaro straordinario. I beneficiari di rendite d'invalidità della DSN sono integrati nell'istituto di previdenza dell'Ispettorato come gli assicurati attivi e tutti i tipi di nuovi beneficiari di rendita dell'Ispettorato. Senza una cassa pensioni di questo tipo, tutti i beneficiari di rendita (di vecchiaia, d'invalidità e per superstiti) sono integrati nell'istituto di previdenza dell'Ispettorato assieme agli assicurati attivi.

2.6.4 Disposizioni d'esecuzione (art. 22)

Il nostro Collegio emana le disposizioni d'esecuzione della presente legge. Nel farlo può autorizzare il consiglio dell'Ispettorato a emanare disposizioni d'importanza inferiore negli ambiti dell'organizzazione, del personale e della contabilità. La presente norma di delega non consente tuttavia di emanare disposizioni che, per la loro importanza, dovrebbero essere disciplinate a livello di legge (cfr. art. 164 Cost.).

2.6.5 Modifica del diritto vigente (art. 23)

Quale parte dell'Amministrazione federale generale, la DSN sottostà alla legge federale del 16 dicembre 1994²⁸ sugli acquisti pubblici (LAPub, cfr. art. 2 cpv. 1 lett. a). Anche l'Ispettorato sarà soggetto a detta legge; esso riprende infatti l'attuale funzione della DSN adempiendo così un compito sovrano che altrimenti dovrebbe essere svolto da un'unità dell'Amministrazione federale. La LAPub va quindi adeguata di conseguenza.

Il progetto posto in consultazione prevedeva di sciogliere la Commissione federale per la sicurezza degli impianti nucleari (CSI) senza sostituirla. Questo punto è stato oggetto di controversie nell'ambito della consultazione. Con il consiglio, l'Ispettorato dispone di un organo di gestione specialistico e strategico. Diventa così superfluo avere un secondo organo permanente che si occupa delle questioni fondamentali inerenti all'utilizzo dell'energia nucleare.

Se il Dipartimento o il consiglio dell'Ispettorato ritiene utile sentire un secondo parere su questioni particolari, è possibile istituire un organo ad hoc composto da esperti indipendenti. Rispetto alla variante che prevedeva una commissione permanente, questa soluzione non presenta svantaggi per la sicurezza nucleare.

Per queste ragioni rimaniamo dell'idea di sciogliere la CSI. L'articolo 71 LENu va quindi abrogato.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

I costi dell'Ispettorato saranno coperti, come è avvenuto finora per la DSN, con emolumenti e tasse di vigilanza. La Confederazione deve assumersi soltanto i costi causati dall'Ispettorato per un importo massimo di 3,6 milioni di franchi all'anno, che la Confederazione già versa. L'importo menzionato si compone delle indennità per le prestazioni in favore della Confederazione per un totale di 1,5 milioni di franchi e del contributo della Confederazione destinato alla ricerca regolamentare in materia di sicurezza di 2,1 milioni di franchi. I costi causati dal cambiamento di sistema sono finanziati mediante il preventivo ordinario della DSN.

3.2 Per i Cantoni

La vigilanza nel settore dell'energia nucleare compete alla Confederazione. Il nuovo disciplinamento non ha dunque ripercussioni né per i Cantoni né per i Comuni.

3.3 Per l'economia

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.

I disciplinamenti 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 suddividono 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 disegno di legge. È più facile, invece, quantificare i costi dell'attuale DSN 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 per gli enti pubblici. È tuttavia difficile quantificarlo con precisione in ragione della sua natura. Ciò dipende da un lato dalla complessità di quantificare a sufficienza il rischio rappresentato da un impianto nucleare, mentre dall'altro è difficile stimare concretamente, o persino calcolare in cifre, 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.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Nel rapporto sul programma di legislatura è stato annunciato un messaggio su una legge federale sulla sicurezza tecnica con lo scopo di riorganizzare la vigilanza sulla sicurezza tecnica²⁹. L'indipendenza giuridica della Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari era prevista originariamente nell'ambito di detta riorganizzazione, ma in un secondo tempo è stata separata da essa.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il disegno si fonda sull'articolo 90 Cost. che conferisce alla Confederazione una competenza legislativa esclusiva e completa nel campo dell'energia nucleare.

5.2 Delega di competenze legislative

La LIFSNU contiene diverse norme di delega che consentono di elaborare disposizioni esecutive. Il nostro Collegio può così emanare, entro i limiti stabiliti dalla legge, ordinanze che completano le leggi. Secondo la Costituzione i poteri di delega non possono essere illimitati, ma devono limitarsi a oggetti ben definiti. I poteri legislativi previsti dalla LIFSNU soddisfano questa condizione e sono sufficientemente definiti per quanto riguarda il contenuto, lo scopo e la portata. La competenza di emanare ordinanze di cui disponiamo rispetta il principio della determinatezza e quindi la Costituzione.

L'articolo 22 capoverso 2 LIFSNU contiene inoltre una possibilità di delega supplementare limitata ai settori dell'organizzazione, del personale e della contabilità. Possiamo quindi affidare all'Ispektorato il compito di emanare prescrizioni in questi ambiti, tenendo conto della loro portata.

²⁹ FF 2004 1016

