



Settembre 2020

Rapporto esplicativo concernente la revisione totale dell'ordinanza sull'applicazione delle salvaguardie (RS 732.12)

Indice

1.	Punti essenziali del progetto	1
1.1	Premessa	1
1.2	Oggetto	1
2.	Ripercussioni finanziarie sulle risorse umane e altre ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.....	1
3.	Ripercussioni sull'economia, sull'ambiente e sulla società.....	2
4.	Rapporto con il diritto europeo	2
5.	Commenti ai singoli articoli	2
5.1	Sezione 1 dell'ordinanza sull'applicazione delle salvaguardie	2
5.2	Sezione 2 dell'ordinanza sull'applicazione delle salvaguardie	3
5.3	Sezione 3 dell'ordinanza sull'applicazione delle salvaguardie	3
5.4	Sezione 4 dell'ordinanza sull'applicazione delle salvaguardie	4
5.5	Sezione 5 dell'ordinanza sull'applicazione delle salvaguardie	4
5.6	Sezione 6 dell'ordinanza sull'applicazione delle salvaguardie	4
5.7	Sezione 7 dell'ordinanza sull'applicazione delle salvaguardie	5
5.8	Sezione 8 dell'ordinanza sull'applicazione delle salvaguardie	5
5.9	Sezione 9 dell'ordinanza sull'applicazione delle salvaguardie	5
5.10	Allegati	6

1. Punti essenziali del progetto

1.1 Premessa

L'ordinanza del 21 marzo 2012 sull'applicazione delle salvaguardie (RS 732.12), di seguito per praticità semplicemente «l'ordinanza») viene sottoposta nuovamente a una revisione, poiché dalla prassi è emersa la necessità di adeguamenti del testo vigente. Questo nonostante il fatto che essa sia stata oggetto di una revisione totale appena nel 2012. In alcuni passaggi la terminologia viene corretta e/o precisata affinché la Svizzera possa adempiere pienamente ai propri obblighi nei confronti dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA). Si procede a una sua revisione totale poiché gli adeguamenti comportano la modifica della maggior parte degli articoli dell'ordinanza. Oltre alle correzioni di carattere terminologico, i punti principali della revisione comprendono la corretta descrizione dei materiali¹ e dei luoghi da assoggettare alle misure di salvaguardia, l'introduzione del concetto di «Safeguards by Design» nella progettazione di nuovi impianti (ad esempio un deposito in strati geologici profondi e i relativi impianti in superficie), l'applicazione ottimizzata di queste misure ai materiali fuori dagli impianti, l'introduzione di obblighi di dichiarazione e approvazione a carico del titolare della licenza e una rielaborazione e semplificazione degli allegati.

1.2 Oggetto

La vigente ordinanza disciplina l'esecuzione delle disposizioni dell'Accordo del 6 settembre 1978 tra la Confederazione Svizzera e l'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA) concernente l'applicazione di garanzie (misure di salvaguardia) nell'ambito del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari, di seguito *Accordo sull'applicazione delle garanzie* (RS 0.515.031), e del Protocollo aggiuntivo del 16 giugno 2000 all'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Agenzia internazionale dell'energia nucleare concernente l'applicazione di garanzie nell'ambito del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari, di seguito: *protocollo aggiuntivo* (RS 0.515.031.1). L'Accordo sull'applicazione delle garanzie si basa sull'articolo III del Trattato del 10 luglio 1968 di non proliferazione delle armi nucleari (RS 0.515.03) che impone agli Stati militarmente non nucleari di assoggettare i propri materiali nucleari e impianti nucleari alle misure di salvaguardia dell'AIEA.

2. Ripercussioni finanziarie sulle risorse umane e altre ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

La presente revisione totale non comporta oneri supplementari per l'Ufficio federale dell'energia (UFE). Si prevede anzi che la definizione più precisa dei materiali assoggettati al controllo aumenterà la certezza del diritto e ridurrà le discussioni dovute alle diverse definizioni di «materiale nucleare» nella legislazione Svizzera e negli statuti dell'AIEA.

La più precisa definizione delle competenze per l'applicazione delle misure di salvaguardia ai materiali in luoghi esterni agli impianti avrà come conseguenza un certo alleggerimento amministrativo per i servizi coinvolti, ossia l'UFE, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e l'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni (SUVA). Questo è dovuto ad un più snello rilevamento delle informazioni.

¹ L'Accordo sull'applicazione delle garanzie non distingue tra materiali nucleari destinati alla produzione di energia e quelli non destinati alla produzione di energia, mentre la legislazione svizzera in materia di energia nucleare fa una distinzione in merito.

Le nuove disposizioni introdotte tengono conto in particolare del fatto che la Svizzera a medio termine abbandonerà l'energia nucleare e realizzerà un deposito per lo stoccaggio di materiali nucleari in strati geologici profondi. Queste nuove disposizioni non hanno ripercussioni sugli impianti in esercizio.

La revisione totale non ha alcuna ripercussione su Cantoni e Comuni.

3. Ripercussioni sull'economia, sull'ambiente e sulla società

Non si prevedono ripercussioni sull'economia, sull'ambiente e sulla società. Rispetto alla vigente ordinanza sono stati aggiunti solamente due nuovi obblighi: la conferma da parte dell'UFE dei responsabili delle salvaguardie nominati dai gestori degli impianti con materiali assoggettati alle misure di salvaguardia e l'obbligo di approvazione, sempre da parte dell'UFE, del regolamento interno di tali impianti in materia di salvaguardie (regolamento sulle salvaguardie).

4. Relazione con il diritto europeo

La revisione totale non modifica la relazione con il diritto europeo.

5. Commenti ai singoli articoli

5.1 Sezione 1

La sezione 1 stabilisce lo scopo e il campo di applicazione dell'ordinanza e disciplina le competenze per la sua esecuzione.

Il campo di applicazione materiale e territoriale è definito in maniera esaustiva nell'articolo 2.

Alla lettera a viene radicalmente rielaborata la definizione dei materiali interessati. Il termine «materiali nucleari» e di conseguenza il riferimento alla corrispondente definizione nell'ordinanza del 10 dicembre 2004 sull'energia nucleare (OENu; RS 732.11) non viene più utilizzato, ad eccezione del numero 1 in cui si fa ancora riferimento all'articolo 1 capoverso 1 lettere a e b OENu. In questo modo il materiale assoggettato alle misure di salvaguardia è definito analogamente all'Accordo sull'applicazione delle garanzie e agli statuti dell'AIEA. Le eccezioni e i limiti previsti dall'articolo 1 capoverso 2 OENu per i settori della sicurezza e della protezione non si applicano all'ambito delle salvaguardie. Le scorie radioattive contenenti tali materiali (ad es. elementi combustibili irradiati) vengono ora esplicitamente assoggettate alle misure di salvaguardia. Al fine di attuare le disposizioni del protocollo aggiuntivo, nell'elenco dei materiali all'articolo 2 capoverso 1 lettera a vengono aggiunti i minerali da cui si estrae l'uranio o il torio.

Tra gli impianti alla lettera b, oltre ai «depositi» vengono aggiunti i depositi in strati geologici profondi. Questo perché un deposito in strati geologici profondi rappresenta un impianto particolare, anche sotto il profilo delle salvaguardie. Per questo tipo di impianti devono essere elaborate misure di salvaguardia che si differenziano notevolmente da quelle applicate ai depositi convenzionali con materiali di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettera a.

La lettera c stabilisce che il campo di applicazione si estende non solo agli impianti in costruzione, ma anche a quelli ancora «in fase di progettazione».

Alla lettera d sono aggiunti i luoghi esterni agli impianti (ad es. istituti di ricerca, aziende industriali).

Nel quadro della revisione dell'ordinanza del 3 giugno 2016 sul controllo dei beni a duplice impiego (OBDI; RS 946.202.1) l'articolo 2 capoverso 1 lettera g e l'articolo 21 capoverso 2 della vigente ordinanza erano stati solamente modificati anziché essere cancellati. Gli aspetti di questi articoli sono ora integralmente ed esclusivamente regolamentati nel quadro dell'OBDI.

L'articolo 3 sostituisce il precedente allegato 1. Ai sensi dell'Accordo sull'applicazione delle garanzie le definizioni vengono ampliate, precisate e allineate alla terminologia dell'AIEA. Vengono inoltre eliminati degli errori in alcune delle precedenti disposizioni, in particolare nelle definizioni di «impianto», «luogo esterno agli impianti», «sito» e «attività di ricerca e sviluppo legate al ciclo del combustibile». Viene eliminata la definizione di «Significant Quantity», rilevante solamente nell'ambito delle ispezioni dell'AIEA, e sostituita dal termine «chilogrammo effettivo». Quest'ultimo termine è necessario per distinguere tra «impianto» e «luogo esterno agli impianti» e per gli obblighi ad essi connessi.

Vengono inoltre introdotte le definizioni di «materiale fuori applicazione» e «Essential Equipment», ora presenti negli articoli 18, 9 e 13.

Tutte le definizioni sono armonizzate con la terminologia internazionale.

Viene unificato nell'articolo 4 (elenco non esaustivo) l'incarico all'Ufficio federale dell'energia (UFE) di regolamentare mediante direttive, se necessario, i requisiti dettagliati. Ciò è previsto nel caso in cui il grado di dettaglio nella descrizione dei requisiti per l'implementazione delle misure di salvaguardia, come richiesto per l'applicazione integrale dell'Accordo sull'applicazione delle garanzie nei confronti dell'AIEA, dovesse esulare dal quadro dell'ordinanza.

5.2 Sezione 2

Questa sezione disciplina l'esecuzione delle misure di salvaguardia e gli obblighi di rapporto e di dichiarazione negli impianti in cui sono presenti i corrispondenti materiali.

L'UFE deve approvare la nomina del responsabile delle misure di salvaguardia e di un supplente e può verificarne l'idoneità (art. 5). È soggetto all'approvazione dell'UFE anche il regolamento sulle salvaguardie (art. 6).

Per soddisfare i requisiti del protocollo aggiuntivo, sia l'obbligo di contabilità (art. 8) che l'obbligo di rapporto (art. 9) sono estesi anche al materiale non ancora idoneo all'impiego nel ciclo del combustibile nucleare (il cosiddetto «pre-34c material»²).

Le modalità delle ispezioni sono state eliminate dalle sezioni 2–6 e sono ora raggruppate nella sezione 7.

5.3 Sezione 3

La sezione 3 è stata completamente rielaborata. Essa riguarda le misure di salvaguardia negli impianti in cui non sono presenti materiali secondo l'articolo 2 capoverso 1 lettera a.

Il nuovo articolo 10 sancisce l'applicazione del concetto «Safeguards by Design» che prevede in particolare di considerare già nella fase di progettazione la futura implementazione delle misure di salvaguardia, analogamente agli aspetti di sicurezza e protezione. Questo non solo per evitare di dover

² Conformemente all'articolo 34c dell'Accordo sull'applicazione delle garanzie

eseguire modifiche a posteriori volte all'attuazione delle misure di salvaguardia, ma in particolare per semplificarle grazie a una progettazione adeguata.

L'obbligo di definire zone di bilancio materie e la relativa suddivisione è ora limitato agli impianti in fase di progettazione o costruzione, cfr. articolo 11.

Nell'articolo 13 agli obblighi di fare rapporto per gli impianti in fase di smantellamento si aggiunge l'obbligo di dichiarazione quando l'«Essential Equipment»³ viene smontato o reso inutilizzabile. Si tratta di una necessità emersa nel quadro della messa fuori servizio e del successivo smantellamento della centrale nucleare di Mühleberg.

5.4 Sezione 4

La sezione 4 della vigente ordinanza rimane invariata.

5.5 Sezione 5

Questa sezione disciplina gli obblighi di dichiarazione e informazione nell'ambito dell'importazione, esportazione e trasporto di materiali assoggettati alle misure di salvaguardia nonché l'obbligo di rapporto in caso di possesso all'estero di tali materiali. Ora le ispezioni connesse al controllo dei beni a duplice impiego non sono più disciplinate nella presente ordinanza, poiché la sezione era già stata rielaborata nel quadro della revisione del 1° luglio 2016 dell'ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego.

Articolo 17: per proprietari s'intendono sia i proprietari a tutti gli effetti che i detentori (ad es. locatari, affittuari, depositari).

La persona responsabile ai sensi dell'articolo 17 capoverso 1 lettera c può anche essere una persona giuridica.

Il capoverso 1 lettera f richiede di specificare se il materiale è utilizzato per il proprio fabbisogno oppure se viene messo in commercio.

5.6 Sezione 6

Questa sezione concernente le misure di salvaguardia particolari è stata radicalmente rielaborata. Per maggiore chiarezza sui diversi aspetti legati alle salvaguardie, l'articolo 22 della vigente ordinanza è stato suddiviso in tre articoli (18–20).

L'articolo 18 disciplina l'utilizzo dei materiali ivi citati ai quali non sono più applicabili le misure di salvaguardia ai sensi dell'Accordo sull'applicazione delle garanzie («materiali fuori applicazione»). Per tali materiali permangono, seppur mitigati, gli obblighi di dichiarazione ai sensi del protocollo aggiuntivo. I materiali non esplicitamente menzionati e per i quali l'AIEA ha approvato la cessazione delle misure di salvaguardia, non sono più assoggettati ad alcuna misura di salvaguardia.

L'articolo 19 regola l'applicazione delle misure di salvaguardia ai materiali situati nei luoghi esterni agli impianti (LOF, locations outside facilities; cfr. art. 3 cpv. 1 lett. b dell'ordinanza), ossia materiali che rientrano nell'ambito della sorveglianza dell'UFSP (autorizzazione secondo la legge sulla

³ Si tratta di equipaggiamenti essenziali utilizzati per lo stoccaggio, la manipolazione, il trattamento o l'utilizzazione di materiali, ad esempio le macchine per la manipolazione degli elementi combustibili.

radioprotezione, L RaP; RS 814.50). La normativa precedente si è rivelata non adeguata nella prassi, in particolare per quanto riguarda l'acquisizione delle informazioni, poiché le esigenze in materia di radioprotezione e salvaguardie sono estremamente diverse. Come già in vigore, l'UFSP informa l'UFE circa le autorizzazioni rilasciate per i materiali a cui devono essere applicate le misure di salvaguardia. Le informazioni ai fini delle salvaguardie sono poi rilevate direttamente dall'UFE. L'UFE e l'UFSP sono incaricati di stabilire le modalità esatte per la comunicazione con i titolari di licenza e lo scambio di informazioni tra i due uffici nonché la loro partecipazione alle ispezioni. A seconda dell'ambito di sorveglianza deve essere coinvolta anche la SUVA.

L'articolo 20 disciplina l'utilizzo di materiali che possono essere temporaneamente esentati dalle misure di salvaguardia dell'AIEA. Si tratta in questo caso di piccole quantità, per le quali è rilevante anche lo scopo di utilizzazione, ad esempio l'uranio nei contenitori di stoccaggio per il trizio, le sorgenti di calibrazione, le soluzioni standard per le analisi con uranio, torio o plutonio oppure le schermature all'uranio. L'UFE non può autorizzare direttamente tali deroghe, bensì deve farne richiesta all'AIEA. Gli scopi di utilizzazione sono stabiliti nell'articolo 36 e i quantitativi totali massimi nell'articolo 37 dell'Accordo sull'applicazione delle garanzie. Per questi materiali esentati decade l'obbligo di contabilità ai sensi dell'Accordo sull'applicazione delle garanzie, mentre permangono gli obblighi di dichiarazione ai sensi del protocollo aggiuntivo.

L'articolo 21 attua l'obbligo previsto dal protocollo aggiuntivo di dichiarazione per l'esplorazione e lo sfruttamento dei giacimenti di uranio o torio. Questo aspetto non viene considerato nella vigente ordinanza.

5.7 Sezione 7

La sezione 7 disciplina le modalità delle ispezioni previste nelle sezioni 2–6 che ora sono raggruppate nel nuovo articolo 23.

A seguito delle sempre più frequenti discussioni degli ultimi anni dovute all'inasprimento delle misure interne agli impianti nell'ambito della sicurezza informatica, nell'articolo 25 viene esplicitamente descritto l'utilizzo di strumenti informatici negli impianti da parte degli ispettori. Nell'articolo 28 capoverso 1 sono previste limitazioni volte a proteggere l'infrastruttura informatica.

Viene mantenuto l'articolo 30 capoverso 2 (art. 30 cpv. 2 della vigente ordinanza). Questa norma, analogamente all'articolo 39 capoverso 4 dell'ordinanza del 21 agosto 2013 sul controllo dei composti chimici (OCCC; RS 946.202.21), riguarda i danni subiti durante un'ispezione di terzi (ad es. altri partecipanti all'ispezione, come gli ispettori dell'AIEA).

Viene introdotto per maggior completezza nell'articolo 30 il capoverso 3 riguardante la responsabilità per danni riconducibili ad un comportamento illecito da parte di rappresentanti della Confederazione.

5.8 Sezione 8

Le disposizioni penali tengono conto dei nuovi obblighi, ma per il resto rimangono invariate.

5.9 Sezione 9

Vengono apportate modifiche di carattere puramente redazionale.

5.10 Allegati

Vengono eliminati gli allegati della vigente ordinanza, che regolamentano aspetti dello svolgimento delle ispezioni dell'AIEA (quali frequenza e estensione). In ogni caso questi aspetti non possono essere disciplinati in un'ordinanza svizzera essendo stabiliti dall'AIEA e potendo cambiare nel corso del tempo.

Il precedente allegato 1 è ora ripreso nell'articolo 3 e pertanto l'ordine degli allegati viene modificato (il precedente allegato 2 diventa allegato 1 e il precedente allegato 3 diventa allegato 2).

Allegato 1

Rispetto al precedente allegato 2 vengono apportate modifiche di natura puramente redazionale.

Allegato 2

Il numero 1 riguarda gli obblighi di fare rapporto per gli impianti con materiali assoggettati alle misure di salvaguardia. I tipi di rapporto già presenti vengono leggermente modificati. Come nuovo tipo di rapporto viene aggiunta la notifica. Inoltre vengono formulati più chiaramente i termini per l'«Advance Notification» (preavviso).

Il numero 2 sancisce gli obblighi di fare rapporto per gli impianti senza materiali assoggettati alle misure di salvaguardia, ossia gli impianti in fase di costruzione o smantellamento. Per i primi viene ora introdotto il rapporto relativo al concetto di «Safeguards by Design⁴».

⁴ V. articolo 11