



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.10.2011  
COM(2011) 648 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Valutazione dei primi tre anni di applicazione (2007-2009) dello strumento per la  
cooperazione in materia di sicurezza nucleare (INSC)**

{SEC(2011) 1199 definitivo}

## PREMESSA

Ai sensi dell'articolo 21 del regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare, in appresso denominato il regolamento INSC<sup>1</sup>, la Commissione sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione sull'applicazione del regolamento INSC nei primi tre anni del programma<sup>2</sup> (oltre alla relazione sui progressi conseguiti di cui all'articolo 18).

Nell'ambito del processo di valutazione, la Commissione ha incaricato un gruppo di esperti indipendenti di valutare l'attuazione del programma dal 2007 al 2009. Tali esperti sono stati selezionati in base all'esperienza maturata nel settore dell'energia nucleare, della sicurezza nucleare, nonché della gestione delle scorie radioattive e del combustibile nucleare esaurito.

La relazione completa degli esperti sulle azioni realizzate dalla Commissione nel quadro dei programmi annuali d'azione (PAA) 2007-2009 figura nell'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione<sup>3</sup>, del cui contenuto sono unicamente responsabili gli autori.

La presente relazione consiste nella valutazione effettuata dalla Commissione sulla base della propria relazione sui progressi compiuti dallo strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare per il periodo 2007-2009<sup>4</sup> e della suddetta relazione degli esperti<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Regolamento (Euratom) n. 300/2007 del Consiglio, del 19 febbraio 2007 (GU L 81 del 22.3.2007, pag. 1).

<sup>2</sup> Ai sensi dell'articolo 21 – Revisione, del regolamento INSC, “Entro il 31 dicembre 2010 la Commissione sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione sull'applicazione del presente regolamento nei primi tre anni, nonché, se del caso, una proposta legislativa per l'introduzione delle modifiche necessarie dello strumento”.

<sup>3</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Relazione di valutazione esterna sull'applicazione del regolamento (EURATOM) n. 300/2007 del Consiglio (strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare) nel periodo 2007-2009, accluso al documento “Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dei primi tre anni di applicazione (2007-2009) dello strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (INSC)” - SEC(2011)xxx.

<sup>4</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni riguardante l'applicazione dello strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare. Prima relazione: programmi annuali d'azione per il 2007, 2008 e 2009, in conformità dell'articolo 18 del regolamento INSC.  
COM(2011) 111 definitivo del 10.3.2011,  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st07/st07637.en11.pdf>

<sup>5</sup> Le ripercussioni dell'incidente di Fukushima-Daiichi, verificatosi l'11 marzo 2011, esulano dall'ambito della presente relazione; gli insegnamenti tratti in seguito all'incidente figureranno all'occorrenza nel programma indicativo pluriennale 2012-2013 e in successivi programmi annuali d'azione. Nulla di quanto avvenuto in relazione al disastro di Fukushima-Daiichi modifica le conclusioni della presente relazione.

## 1. INTRODUZIONE

Alla luce dei problemi di sicurezza causati dall'incidente di Cernobyl, nel 1991 la Commissione ha varato la componente per la sicurezza nucleare del programma TACIS<sup>6</sup>. Tra il 1991 e il 2006 sono stati stanziati oltre 1,3 miliardi di euro per progetti di sicurezza nucleare. Dal 2007, le attività dell'UE in materia di assistenza e cooperazione ai fini della sicurezza nucleare sono proseguite nell'ambito dello strumento per la cooperazione nel campo della sicurezza nucleare (INSC), con un importo di riferimento finanziario di 524 milioni di euro per l'attuazione del regolamento nel periodo compreso tra il 2007 e il 2013. L'INSC ha introdotto una serie di cambiamenti, indicati qui di seguito, rispetto ai programmi TACIS per la sicurezza nucleare.

Innanzitutto, la sua copertura geografica è stata estesa a *paesi terzi*<sup>7</sup> in tutto il mondo, consentendo alla Commissione di avvalersi dell'esperienza acquisita negli ex Stati sovietici per venire incontro alle esigenze dei paesi emergenti, nonché degli Stati che già dispongono di programmi nucleari consolidati ma devono migliorare la sicurezza nucleare, in particolare quelli i cui programmi nucleari sono in rapido sviluppo. Nel 2008, la Commissione ha proposto una strategia<sup>8</sup> volta ad affrontare il problema internazionale della sicurezza nucleare. Successivamente, il Consiglio ha formulato una serie di criteri da osservare quando si elaborano i progetti con nuovi paesi partner e si stabiliscono le rispettive priorità<sup>9</sup>. La Commissione ne ha tenuto conto nella sua strategia INSC riveduta per il periodo 2010-2013, che comprende anche priorità geografiche.

Il quadro strategico per i primi tre anni di attuazione del programma INSC consiste nella strategia di sicurezza nucleare per i programmi comunitari di cooperazione per il periodo 2007-2013 e nel programma indicativo 2007-2009, del 1° agosto 2007 (C(2007)3758). I programmi annuali d'azione (AAP) per il 2007, il 2008 e il 2009 contenevano informazioni dettagliate sulle azioni che la Commissione doveva avviare. Il comitato INSC ha formulato un parere favorevole sulla strategia, sul programma indicativo e sui programmi d'azione.

Gli obiettivi del regolamento INSC sono definiti all'articolo 1. Essi consistono nel promuovere:

- un livello elevato di sicurezza nucleare;
- un livello elevato di protezione radiologica e
- l'applicazione di salvaguardie efficienti ed efficaci concernenti il materiale nucleare nei paesi terzi.

---

<sup>6</sup> Il programma TACIS (Assistenza tecnica alla Comunità di Stati indipendenti) è il programma di assistenza della Commissione europea a 12 Stati dell'Europa orientale e dell'Asia centrale (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldova, Russia, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina e Uzbekistan) e alla Mongolia nel loro passaggio a economie di mercato a orientamento democratico.

<sup>7</sup> I "paesi terzi" sono gli Stati che non fanno parte dell'UE, esclusi quelli cui si applica lo strumento di preadesione.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione "La sicurezza nucleare: una sfida internazionale", COM (2008) 312 definitivo del 22 maggio 2008.

<sup>9</sup> "Council Conclusions on assistance to third countries in the field of nuclear safety and security" (Conclusioni del Consiglio sull'assistenza ai paesi terzi nel settore della sicurezza nucleare, documento non disponibile in lingua italiana), del 9 dicembre 2008.  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/trans/104601.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/trans/104601.pdf)

Tali obiettivi andavano conseguiti mediante l'attuazione di misure stabilite all'articolo 2 del regolamento INSC:

- sostegno agli organismi di regolamentazione;
- miglioramento della progettazione, della gestione e della manutenzione delle centrali nucleari esistenti;
- sicurezza del trasporto e dello smaltimento del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi;
- sviluppo e attuazione di strategie per la disattivazione di impianti esistenti e la bonifica degli ex siti nucleari;
- promozione di quadri normativi efficaci per garantire un'adeguata protezione contro le radiazioni;
- creazione del quadro normativo e delle metodologie necessari per l'attuazione di salvaguardie nucleari;
- prevenzione degli incidenti e attenuazione delle loro conseguenze qualora tali incidenti si verificassero e
- misure volte alla promozione della cooperazione internazionale nei suddetti settori.

Il programma indicativo per il periodo 2007-2009 ha illustrato con maggior precisione i settori specifici d'intervento e la dotazione finanziaria proposta per l'attuazione delle suddette misure.

## **2. ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA**

Le attività dell'INSC vengono realizzate dalla Commissione europea mediante gestione centralizzata. Nell'ambito dei programmi annuali d'azione per il 2007, il 2008 e il 2009 sono stati approvati circa 50 progetti, che attualmente si trovano in diverse fasi di attuazione. Gli importi inizialmente stanziati e aggiudicati entro la metà del 2010 figurano in dettaglio nella tabella 1.

**Tabella 1 – Sintesi dell’attuazione del programma per settore e per anno (in milioni di euro)**

Settore di cooperazione / assistenza	PA 2007		PA 2008		PA 2009		Totale	
	Stanzianti	Aggiudicati	Stanzianti	Aggiudicati	Stanzianti	Aggiudicati	Stanzianti	Aggiudicati
Assistenza in loco e sostegno agli operatori	28,900	19,185	18,355	1,300	21,300	2,000	68,555	22,485
Autorità di regolamentazione	4,600	1,500	6,700	2,000	10,700		22,000	3,500
Gestione dei rifiuti	1,500	1,490	11,000	2,000	7,000		19,500	3,490
Salvaguardie			0,500				0,500	0
Progetti destinati a più paesi/ regionali	1,500	1,344	9,000	5,461	3,500	3,333	14,000	10,138
Cernobyl NSA e CSF	10,000	10,000	25,700	25,700	24,700	24,700	60,400	60,400
Cooperazione AIEA	2,000	2,000			6,500	6,500	8,500	8,500
<b>TOTALE</b>	<b>48,500</b> (Nota 1)	<b>35,519</b>	<b>71,255</b>	<b>36,461</b>	<b>73,700</b>	<b>36,533</b>	<b>193,455</b> (nota 2)	<b>108,513</b>

Nota (1) 76,772 milioni di euro, compresi i 28,272 milioni di euro disimpegnati in seguito al rifiuto della Federazione russa di concludere l’accordo di finanziamento 2007.

Nota (2) 221,727 milioni di euro, compresi i 28,272 milioni di euro disimpegnati in seguito al rifiuto della Federazione russa di concludere l’accordo di finanziamento 2007.

Ciascuna delle misure specifiche dell’INSC citate nell’introduzione rientra in uno o più progetti. Le spese per settore di cooperazione, confrontate con gli importi previsti nel programma indicativo per il periodo 2007-2009, figurano nella tabella 2. La maggior parte dei fondi è stata destinata alla “promozione di una reale cultura della sicurezza nucleare” e alla “partecipazione ai fondi internazionali”. Le spese relative alle “salvaguardie” sono rimaste ben al di sotto del livello stabilito a titolo indicativo.

La discrepanza tra il programma operativo e i progetti e le spese approvati deriva in parte dalle richieste dei beneficiari, dalla possibilità di attuare progetti e dalla riassegnazione di fondi inizialmente destinati alla Federazione russa. Per quanto riguarda i progetti di salvaguardia, il coordinamento con progetti finanziati nell’ambito della priorità 1 dello strumento per la stabilità<sup>10</sup> nel settore dei traffici illeciti di materiali o agenti chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRN) ha portato alcuni Stati membri a concludere che anche i progetti relativi alle salvaguardie nucleari andrebbero trattati nel quadro dello strumento per la stabilità. La Commissione ha pertanto limitato la definizione e l’attuazione dei progetti di salvaguardia nell’ambito dell’INSC.

<sup>10</sup> Regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce uno strumento per la stabilità (GU L 327 del 24.11.2006).

**Tabella 2 – Stanziamento dei fondi per settore di cooperazione / assistenza**

	<b>Misura / settore di cooperazione<sup>(1)</sup></b>	<b>Percentuale indicativa<sup>(2)</sup> (%)</b>	<b>Percentuale effettiva<sup>(3)</sup> (%)</b>
<b>1</b>	<b>Promozione di una reale cultura della sicurezza nucleare</b> - Sostegno agli enti regolatori - Sostegno agli operatori	<b>25</b> (10) (15)	<b>(47)</b> (12) (35)
<b>2</b>	<b>Sicurezza delle installazioni nucleari</b> - Valutazione della sicurezza e sostegno tecnico alle operazioni - Miglioramenti e interventi di modernizzazione riguardanti la sicurezza	<b>11</b> (5) (6)	<b>5</b> (5) (0)
<b>3</b>	<b>Sicurezza della gestione delle scorie radioattive e del combustibile nucleare esaurito, ivi compresa la bonifica ambientale degli ex siti nucleari</b> - Gestione delle scorie e smantellamento degli impianti, decontaminazione e bonifica	<b>20</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Sicurezza e affidabilità dei materiali nucleari</b> - Salvaguardie, traffici illeciti - Generatori termoelettrici a radioisotopi (RTG), sorgenti orfane e reattori di ricerca	<b>14</b> (8) (6)	<b>0.25</b>
<b>5</b>	<b>Preparazione alle emergenze all'esterno degli impianti</b>	<b>4</b>	<b>1</b>
<b>6</b>	<b>Partecipazione ai fondi internazionali (Cernobyl e partenariato ambientale per la dimensione settentrionale (NDEP))</b>	<b>20</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>Sostegno tecnico</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
	<b>TOTALE</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Note (1) Conformemente al programma indicativo per il periodo 2007-2009.

(2) Lo stanziamento complessivo per il periodo 2007 – 2009 era pari a 217 milioni di euro.

(3) Rif.: relazione della Commissione sull'applicazione dell'INSC per il periodo 2007 – 2009<sup>4</sup>.

Lo stanziamento di fondi per regione/paese e l'estensione geografica del programma INSC oltre i confini dell'ex Unione sovietica figurano nella tabella 3.

**Tabella 3 – Sintesi dell’attuazione del programma per regione/paese<sup>11</sup> (in euro)**

<b>Regione/Paese</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Federazione russa</b>	31.272.000 (1)	3.500.000 (2)	2.000.000
<b>Politica europea di vicinato EST</b>			
<b>Armenia</b>	7 200 000	6 000 000	11 000 000
<b>Bielorussia</b>		2 200 000	2 200 000
<b>Georgia</b>		1 800 000	500 000
<b>Ucraina</b>	35 800 000	53 755 000	38 500 000
<b>Politica europea di vicinato SUD</b>			
<b>Egitto</b>		1 000 000	
<b>Giordania</b>		1 000 000	
<b>Marocco</b>			1 000 000
<b>SUD-EST ASIATICO</b>			
<b>Filippine</b>			1 500 000
<b>Vietnam</b>			2 000 000
<b>AMERICA LATINA</b>			
<b>Brasile</b>			5 000 000
<b>Progetti destinati a più paesi/regionali</b>	2 500 000	1 000 000	6 500 000
<b>Misure di accompagnamento</b>		1 000 000	3 500 000
<b>TOTALE PAA 2007 / 2008 / 2009</b>	<b>76 772 000</b>	<b>71 255 000</b>	<b>73 700 000</b>

Note (1) L’importo comprende 28,3 milioni di euro destinati a progetti annullati in seguito al rifiuto della Federazione russa di concludere un accordo di finanziamento. Tale somma non poteva più essere utilizzata a titolo dell’INSC.

(2) L’importo esclude 13,5 milioni di euro che sono stati riassegnati.

Il Kazakistan ha beneficiato di un’assistenza considerevole nel quadro del programma di sicurezza nucleare TACIS, ma tale cooperazione è stata sospesa per mancanza di interesse da parte del paese, tranne per quanto riguarda la partecipazione a un progetto regionale relativo a vecchie miniere di uranio.

### **3. VALUTAZIONE**

Nei primi tre anni di attuazione dell’INSC (2007 – 2009) si è assistito al graduale passaggio dalle azioni previste dal programma di sicurezza nucleare TACIS, imperniato sull’ex Unione sovietica e in particolare sulla Federazione russa e sull’Ucraina, a un programma mondiale.

<sup>11</sup> Per informazioni dettagliate si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 284 definitivo, del 10.3.2010.

Mentre il programma TACIS era incentrato sull'*assistenza* in materia di sicurezza nucleare, che in molti casi comprendeva la fornitura di attrezzature (assistenza "hard"), l'obiettivo del programma INSC consiste nel potenziare la *cooperazione*, nell'intento di migliorare la sicurezza nucleare lasciando molto meno spazio alla fornitura di attrezzature (assistenza "soft"). Inoltre i partner sono stati incoraggiati ad assumere un ruolo più incisivo nell'elaborazione, nella gestione e nell'attuazione dei progetti di cooperazione.

La cooperazione con i nuovi paesi partner si è inizialmente concentrata sul rafforzamento delle autorità normative per poi estendersi progressivamente a settori quali lo sviluppo della gestione del combustibile nucleare esaurito e delle scorie radioattive, la disattivazione degli impianti, la bonifica degli ex siti nucleari e, in minor misura, il miglioramento della sicurezza operativa.

È stata intensificata la cooperazione con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) per tutta una serie di motivi, tra cui la necessità di migliorare il coordinamento, evitare inutili doppioni, stabilire priorità di comune accordo e sostenere l'attuazione, da parte dell'agenzia, di progetti in ambiti nei quali il suo prestigio internazionale e le sue competenze specifiche contribuiscono a rendere l'attuazione più efficace.

Desti preoccupazione la sospensione della cooperazione con la Federazione russa nel quadro dei progetti di sicurezza nucleare, dovuta al fatto che il paese non era disposto a concludere accordi di finanziamento con la Commissione. La cooperazione è proseguita in misura ridotta nell'ambito dei progetti TACIS in corso, e la Commissione ha continuato ad esaminare con le autorità russe possibili vie d'uscita da tale situazione di stallo.

È proseguita la cooperazione con l'Armenia, nonostante la ferma posizione dell'UE nei confronti della centrale nucleare armena, che opera con un reattore di "prima generazione" e andrebbe chiusa quanto prima. Occorre continuare a riesaminare tutte le iniziative specifiche di cooperazione in materia di sicurezza alla luce del quadro strategico concordato per l'attuazione del programma INSC.

Il notevole ritardo constatato tra la definizione di nuovi progetti di cooperazione e la loro attuazione finale rappresenta un grave problema, soprattutto quando si avvia la cooperazione con nuovi paesi partner. Tali ritardi sono dovuti all'iter da seguire tra l'identificazione di un progetto e l'aggiudicazione del contratto. Di norma, il processo inizia con una missione esplorativa dei servizi della Commissione, seguita da una missione di esperti volta a elaborare "schede d'azione" che offrono una definizione generale dei potenziali progetti. Il successivo processo di approvazione comprende una consultazione interservizi, un parere del comitato INSC e infine la decisione della Commissione. Solo allora possono prendere effettivamente il via le procedure di appalto e aggiudicazione, in seguito alla conclusione di un accordo di finanziamento con il paese partner. Ciò può provocare ulteriori ritardi.

In alcuni casi, la fase iniziale della cooperazione è stata alquanto abbreviata. È quanto è accaduto in Brasile, paese in cui un elevato grado di preparazione interistituzionale ha consentito di compiere rapidi progressi nell'elaborazione delle "schede d'azione". Il processo resta tuttavia eccessivamente lungo.

Le strette relazioni mantenute con i servizi preposti all'attuazione dello strumento per la stabilità, le unità geografiche competenti della Commissione e le delegazioni dell'UE, hanno consentito di realizzare un'impostazione coerente nei confronti dei paesi terzi. Si potrebbero tuttavia esplorare in futuro ulteriori sinergie tra l'INSC e lo strumento per la stabilità, soprattutto nel quadro dei "centri di eccellenza" (un'iniziativa dello strumento per la stabilità).

Le attività in materia di salvaguardie nucleari nel periodo 2007-2009 sono state nettamente inferiori a quelle previste dal programma indicativo per tale periodo (0,25% rispetto al 14% del programma). La Commissione ne terrà conto nella formulazione del programma indicativo 2012-2013 e nei futuri programmi d'azione.

#### 4. CONCLUSIONI

La valutazione dell'attuazione del programma INSC da parte della Commissione permette di trarre le seguenti conclusioni principali.

- I progetti sono stati stabiliti conformemente ai documenti di strategia dello strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (INSC).
- L'INSC ha proseguito la cooperazione in materia di sicurezza nucleare avviata nell'ambito del programma TACIS, estendendola progressivamente a nuovi paesi partner. La cooperazione con la Federazione russa è stata tuttavia sospesa in attesa di trovare una soluzione alle obiezioni sollevate dal paese in merito alla conclusione di un accordo di finanziamento.
- La promozione di una cultura della sicurezza nucleare attraverso l'INSC ha tenuto conto degli insegnamenti tratti dal programma di sicurezza nucleare TACIS, rispondendo al tempo stesso a nuove esigenze nell'ambito di un mandato non più circoscritto alla regione dell'ex Unione sovietica.
- Attualmente, tra l'identificazione dei progetti e l'inizio della loro attuazione intercorrono due - tre anni, a causa di procedure decisionali e di aggiudicazione eccessivamente lunghe e di procedure amministrative generalmente gravose. La Commissione dovrà riesaminare se, e come, si possa abbreviare il ciclo di attuazione dei progetti modificando le pratiche operative e attuative.
- La Commissione conviene con la valutazione indipendente che l'attuazione dell'INSC è stata opportunamente mirata e i progetti ben concepiti. Se ben attuati, questi ultimi dovrebbero contribuire ad aumentare sensibilmente la sicurezza nucleare e a promuovere una cultura di sicurezza nucleare. I progetti INSC imperniati sullo scambio di know-how e di buone pratiche sono stati particolarmente apprezzati dai partner nei paesi beneficiari.
- Nel caso dei paesi che non hanno o non intendono avere un programma nucleare, l'INSC contribuisce altresì allo sviluppo delle necessarie infrastrutture normative nel settore della sicurezza nucleare, in particolare per quanto riguarda la gestione delle scorie nucleari.
- Per i paesi che intendono attuare programmi nucleari, l'INSC contribuisce alla messa a punto delle necessarie infrastrutture normative nel settore della sicurezza nucleare; per quelli che già dispongono di programmi nucleari consolidati ma che, a causa di finanziamenti insufficienti o del proprio isolamento, non hanno le risorse necessarie per garantire la sicurezza nucleare, lo strumento è invece incentrato sullo sviluppo di capacità e sulla promozione di una migliore cultura della sicurezza nucleare.

- Nel complesso, il programma INSC è diventato un mezzo ben consolidato di cooperazione nel settore della sicurezza nucleare in tutto il mondo.
- Ai sensi dell'articolo 21 del regolamento INSC, la Commissione può presentare, se del caso, una proposta legislativa per l'introduzione delle modifiche necessarie dello strumento unitamente alla presente relazione di valutazione. La Commissione ritiene che le attuali disposizioni del regolamento siano sufficienti per tener conto delle preoccupazioni espresse nei confronti dell'attuazione del regolamento INSC e trovare soluzioni al riguardo, e che non occorra pertanto una nuova proposta legislativa.