

**Messaggio**

77.054

**sull'iniziativa popolare  
«per la salvaguardia dei diritti popolari e della sicurezza  
nella costruzione e nell'esercizio degli impianti nucleari»**

Del 24 agosto 1977

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi presentiamo il nostro messaggio sull'iniziativa popolare «per la salvaguardia dei diritti popolari e della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti nucleari» e vi proponiamo di approvare l'allegato disegno di decreto federale che ne concretizza le conclusioni.

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

24 agosto 1977

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Furgler

Il cancelliere della Confederazione, Huber

---

## Compendio

*La procedura di licenza, giusta la vigente legge, prevede essenzialmente che, per una centrale o altro impianto nucleare, si deve solo allestire un rapporto tecnico, concernente segnatamente le misure a tutela delle persone, dei beni o dei diritti degni di considerazione, nonché consultare il Cantone sul cui territorio sarà stabilito l'impianto. Per contro l'attuale procedura non offre alla popolazione dei dintorni alcuna possibilità immediata di esprimersi. Conseguentemente, mediante un messaggio contemporaneo a questo, vi proponiamo di completare la vigente legge nucleare in modo da colmare tale lacuna. Il complemento introdurrà, quanto all'essenziale, le innovazioni seguenti: la prelicenza, condizionata tra l'altro anche dalla prova dell'indispensabilità per il Paese dell'energia prodotta dal progettato impianto; la pubblicazione dell'istanza, con possibilità d'impugnativa per chiunque; l'esame dell'istanza e delle obiezioni ad opera di organi specialistici; una seconda possibilità, per tutti, di contestare i pareri emessi; un nuovo esame ad opera degli esperti; infine la decisione del nostro Collegio. Aggiungasi che il complemento proposto prevede che i produttori delle scorie radioattive restano, di massima, responsabili del loro allontanamento innocuo, sussistendo tuttavia una responsabilità sussidiaria della Confederazione; le spese di tale allontanamento vengono comunque sempre addossate ai produttori.*

*L'iniziativa popolare, dal canto suo, prevede d'apportare al diritto vigente le seguenti modificazioni principali: introduzione del sistema della concessione per le centrali e gli impianti nucleari; rilascio della concessione da parte della vostra Assemblea, alla condizione che l'impianto sia stato approvato dagli aventi diritto di voto del Comune di sito e dei Comuni limitrofi, nonché dei Cantoni distanti meno di 30 km; introduzione della responsabilità causale illimitata, con prescrizione d'almeno 90 anni, per ogni danno dovuto all'esercizio o all'eliminazione dell'impianto, ai suoi combustibili nucleari o ai residui radioattivi da esso provenienti, nonché al trasporto di combustibili nucleari o residui radioattivi.*

*La condizione della «approvazione degli aventi diritto di voto» è formulata in modo impreciso e costituisce un'anomalia rispetto alle vigenti prescrizioni costituzionali in materia: il ruolo decisionale non spetterebbe infatti più alla maggioranza dei votanti, come sinora, bensì alla maggioranza degli elettori iscritti; anzi un'interpretazione letterale (peraltro travalicante certo le intenzioni degli iniziatori) porterebbe addirittura ad attribuire tale*

---

---

*ruolo solo all'unanimità di tutti gli aventi diritto di voto. Negli scrutini occorrerebbe concretamente assegnare le schede bianche o non rientrate alla rubrica dei «no», attuando cioè una manifesta distorsione della volontà popolare. Inoltre il previsto meccanismo d'approvazione condurrebbe ad un ordinamento contrastante con l'impostazione stessa del nostro sistema di diritto pubblico, dacchè vincolerebbe al risultato d'una votazione regionale le autorità federali operanti nell'ambito legislativo generale. Si pensi che un unico Cantone, magari nemmeno direttamente toccato da un impianto nucleare, potrebbe impedirne la concessione, ad opera della vostra Assemblée, e sottrarre così alla Confederazione una decisione di portata nazionale.*

*Inoltre l'iniziativa propugna un' indefinita responsabilità causale, escludente ogni motivo di diminuzione o di liberazione, non limitata ai danni provenienti dalle trasmutazioni nucleari e, per di più, connessa con una prescrizione di almeno 90 anni. Una tale responsabilità causale appare pressoché impraticabile; per di più, nonostante la sua ampiezza, essa presenta talune lacune. Il proposto ordinamento intertemporale può condurre a casi rigorosi nonché a massicce perdite economiche. In occasione della revisione totale della legge nucleare, attualmente in cantiere, si procurerà di migliorare l'ordinamento attuale della responsabilità, la prescrizione e l'assicurazione; nulla osta inoltre che, in tale contesto, si esaminino se altre istanze, messe innanzi dall'iniziativa, possano essere recepite nella legge modificata.*

*Con la «salvaguardia dei diritti popolari», qual'è intesa dal pensiero democratico elvetico, la presente iniziativa ha ben poco a che fare e nulla essa apporta alla sicurezza nucleare che già non sia o non sia per essere realizzato (piani in caso di catastrofe).*

*Così stando le cose, vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa al voto del popolo e dei Cantoni senza controprogetto e con l'invito a respingerla.*

---

## 1 Questioni formali

### 11 Riuscita della domanda e contenuto dell'iniziativa

Il 20 maggio 1976 veniva presentata, corredata di 123 779 firme valide, un'iniziativa popolare «per la salvaguardia dei diritti popolari e della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti nucleari». La Cancelleria federale, con risoluzione del 18 giugno 1976 (FF 1976 II 1107), accertava la riuscita della domanda di iniziativa.

L'iniziativa popolare ha il seguente tenore:

L'articolo 24<sup>quinquies</sup> della Costituzione federale è completato con i seguenti nuovi capoversi:

*Art. 24<sup>quinquies</sup> cpv. 3 a 9 Cost. (nuovi)*

<sup>3</sup> Le centrali nucleari e gli impianti per l'ottenimento, il trattamento o il deposito di combustibili nucleari e residui radioattivi, in seguito chiamati impianti nucleari, soggiacciono a concessione, come pure gli ampliamenti di impianti esistenti. Per le centrali nucleari la durata della concessione è di 25 anni al massimo, una protrazione è possibile con una nuova procedura.

<sup>4</sup> Il rilascio della concessione è di competenza dell'Assemblea federale. Condizione per il rilascio è l'approvazione degli aventi diritto di voto del Comune di sito in blocco con i Comuni limitrofi, nonché degli aventi diritto di voto di ogni singolo Cantone il cui territorio non disti più di 30 km dall'impianto nucleare.

<sup>5</sup> La concessione per un impianto nucleare può essere rilasciata se sono garantite la protezione dell'uomo e dell'ambiente e la sorveglianza del sito fino all'eliminazione di tutte le fonti di pericolo. I provvedimenti per proteggere la popolazione, segnatamente in caso di catastrofe, vanno resi di pubblico dominio almeno sei mesi avanti la prima votazione.

<sup>6</sup> Se la protezione dell'uomo e dell'ambiente lo esige, l'Assemblea federale deve disporre la chiusura temporanea o definitiva o la soppressione dell'impianto nucleare senza indennizzo.

<sup>7</sup> Il titolare della concessione è responsabile per ogni danno dovuto all'esercizio o all'eliminazione dell'impianto, ai combustibili nucleari ad esso destinati o ai residui radioattivi da esso provenienti. Parimenti, chi trasporta combustibili nucleari o residui radioattivi è responsabile per ogni danno che ne deriva. Le pretese dei danneggiati nei confronti del responsabile e dell'assicurazione non si prescrivono prima di novant'anni dal sopraggiungere dell'evento dannoso. Il legislatore provvede, mediante prescrizioni sull'assicurazione obbligatoria per responsabilità civile, alla sufficiente soddisfazione dei diritti di tutti i danneggiati. Esso istituisce altresì un fondo cui le persone sottoposte all'obbligo di assicurazione versano contributi per compensare costi eventualmente non coperti.

<sup>8</sup> In caso di impianti nucleari in zona confinaria, la Confederazione si adopera affinché, sui due lati del confine, sia garantita la protezione dell'uomo e dell'ambiente.

<sup>9</sup> In caso di violazione delle presenti disposizioni costituzionali e dei pertinenti disposti esecutivi hanno diritto di ricorso anche i Comuni e i Cantoni chiamati ad esprimersi secondo il capoverso 4.

#### *Disposizione transitoria*

La procedura di concessione dev'essere eseguita anche per gli impianti nucleari già esistenti; per gli impianti in costruzione o in esercizio al 1° giugno 1975 non occorre l'approvazione degli aventi diritto di voto dei Comuni e dei Cantoni menzionati al capoverso 4. Se entro tre anni la concessione non può essere rilasciata, l'impianto dev'essere chiuso.

Determinante per l'iniziativa è il testo tedesco. Sono però stati presentati tre testi: italiano, tedesco e francese. Le divergenze nel testo francese rispetto a quello determinante sono state eliminate in virtù dell'articolo 22 capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli e nello stesso modo si è proceduto per il testo italiano.

L'iniziativa dà facoltà al comitato, di 39 membri, di pronunciare il ritiro, a maggioranza dei due terzi, in favore di un controprogetto del legislativo o sic et simpliciter.

## **12 Validità dell'iniziativa**

L'iniziativa soddisfa le condizioni formali definite negli articoli dall'1 al 5 della legge federale sulle iniziative (RS 162.1). Essa è presentata nella forma di progetto completamente elaborato e rispetta la massima dell'unità di materia.

La circostanza che il nuovo testo contempli innovazioni già in maggior parte attuabili, in virtù del vigente articolo costituzionale 24<sup>quinqüies</sup>, tramite mere modificazioni di leggi, non esclude punto che esso venga recepito nella costituzione, in quanto non esistono prescrizioni su quanto debba essere regolato a livello costituzionale o a livello legislativo. Per contro va segnalato che l'iniziativa restringe il margine decisionale di un'autorità federale nell'attuazione del diritto federale, vincolandola al risultato di una votazione regionale; ciò contrasta chiaramente col nostro diritto pubblico e quindi questa precisa innovazione non potrebbe essere posta in atto mediante una legge, onde va attuata a livello costituzionale. Tale attuazione è pienamente possibile, in quanto la prassi elvetica non conosce, in tema di revisione costituzionale, alcuna limitazione materiale: popolo e Cantoni devono decidere loro ciò che può essere recepito nella costituzione e ciò

che non può esserlo (cfr. il messaggio del 26 maggio 1976 sull'iniziativa popolare «democrazia nella costruzione delle strade nazionali»; FF 1976 II 1113).

Concludendo, l'iniziativa va considerata valida ed è da sottoporre al voto del popolo e dei Cantoni.

## **2 La sicurezza degli impianti nucleari e la protezione dell'uomo e dell'ambiente**

### **21 In generale**

Dal 1945 scienziati e tecnici del mondo intero si occupano approfonditamente dei problemi connessi con la fissione nucleare. Al tema centrale della ricerca, quello dell'utilizzazione della fissione, si è affiancato il tema degli effetti sull'uomo e sulla natura. Per valutare il grado di sicurezza dell'impiego dell'energia nucleare, la legge pone, come criterio, il grado di sviluppo della scienza e della tecnica: orbene occorre por mente che proprio tal criterio si è affinato di molto e la costatazione vale, secondo l'opinione generale degli specialisti, segnatamente per la protezione dalle radiazioni, progredita al punto che risulta possibile, oggi, rilevare la radioattività in una misura che supera di molto le necessità della protezione; anzi può dirsi che, tra i fattori nocivi all'ambiente, la radioattività, con la sua incidenza sui procedimenti biologici ed ecologici, è uno dei più facili da accertare.

Riconosciamo che non tutti gli specialisti seguono identica opinione; comunque sussiste un ampio consenso sulla asserzione che la sicurezza e la radioprotezione, nell'ambito dell'impiego pacifico dell'energia nucleare, sono state portate ad un così alto grado da rendere tale impiego pienamente ammissibile. I provvedimenti di sicurezza applicati nella tecnica nucleare sono stati addirittura presi a modello anche per altri settori. Certo non tutte le questioni connesse con l'energia nucleare appaiono risolte, ma se anche la fissione nucleare non potrà mai diventare una tecnica di routine, il livello di conoscenze oggi raggiunto è ormai tale da escludere che scoperte nuove vengano a sovvertire profondamente e a mettere in forse le concezioni attuali della sicurezza e della radioprotezione.

Siccome però non v'è mai, in nessun campo, una sicurezza assoluta, anche per l'impiego pacifico dell'energia nucleare si pone la domanda: fino a qual punto ciò che è sicuro è sufficientemente sicuro? All'interrogativo gli specialisti rispondono mediante paragoni con altre attività umane, specie con quelle industriali; inoltre si può far capo a paragoni con gli effetti di eventi naturali ai quali l'umanità è esposta.

## 22 Tre studi fondamentali

Quando si parla di sicurezza delle centrali nucleari si intende principalmente accennare alle conseguenze di possibili infortuni. Su questa tematica disponiamo di un recente studio americano, ampiamente impostato, compilato su mandato delle autorità statunitensi di licenza<sup>1)</sup>. Dallo studio si desume che l'esercizio di circa 100 centrali nucleari (e quelle esaminate risultano oggi già leggermente sorpassate) comporta, per la popolazione degli USA, un pericolo 1000 volte minore dei pericoli comparabili sufficientemente documentati, come infortuni aerei, incendi, esplosioni, rotture di sbarramenti, emanazioni tossiche. Dello stesso ordine, cioè sempre di un millesimo, risulta il pericolo delle 100 centrali nucleari rispetto ai pericoli naturali dei terremoti e degli uragani. La probabilità di un infortunio nucleare coinvolgente le persone appare, a sua volta, circa dello stesso ordine di grandezza delle probabilità che un meteorite giunga al suolo e colpisca degli uomini. Va aggiunto che l'entità delle conseguenze degli infortuni nucleari non supera affatto la possibile entità d'altri grossi infortuni o di catastrofi, contrariamente a quanto molti sembrano temere.

Le conclusioni qui riferite non perdono valore per il fatto che l'indagine è stata condotta esclusivamente nel quadro americano; infatti anche se, per tener conto della maggior densità di popolazione nel quadro mitteleuropeo, noi moltiplicassimo per dieci il potenziale di pericolo indicato dallo studio, otterremmo pur sempre un pericolo ancora notevolmente minore dei pericoli connessi con altre attività.

Lo studio qui brevemente commentato concerne soltanto i rischi connessi con possibili infortuni nelle centrali nucleari. Se vogliamo considerare globalmente tutto il ciclo del combustibile nucleare, quindi anche l'esposizione ai raggi durante l'esercizio normale della centrale nonché durante il trattamento e l'allontanamento delle scorie radioattive, dobbiamo far capo ad un rapporto, anch'esso recente, pubblicato da un gruppo di lavoro dell'Organizzazione mondiale della sanità<sup>2)</sup>; orbene tale studio giunge alla conclusione che il carico di irradiazione, risultante da un ciclo intero, sia per la popolazione locale sia per la popolazione mondiale, deve essere considerato come esiguo. Questa valutazione vale anche qualora si considerino le conseguenze genetiche. La spiegazione si trova nell'osservazione che questi carichi radioattivi restano pur sempre notevolmente piccoli rispetto al carico

<sup>1)</sup> Reactor Safety Study - An Assessment of Accident Risks in U. S. Commercial Nuclear Power Plants. U. S. Nuclear Regulatory Commission, Ott. 1975, WASH-1400. Lo studio è stato condotto innanzi sotto la direzione del Prof. N. C. Rasmussen del Massachusetts Institute of Technology ed è universalmente noto come Studio Rasmussen.

<sup>2)</sup> Health Implications of Nuclear Power Production. Report on Working Group, Bruxelles, dicembre 1975. Regional Office for Europe, World Health Organisation.

radioattivo medio naturale ed anche rispetto al carico radioattivo clinico e sono addirittura minori di quei carichi radioattivi cui la gente non bada nemmeno, come per esempio l'irraggiamento dovuto ai materiali edilizi, tra i quali alcuni presentano un tenore assai elevato di radioattività naturale, oppure l'irraggiamento proveniente dalla domestica televisione a colori.

Occorre però anche dire che il paragone tra i pericoli connessi con gli incidenti nelle centrali nucleari e i pericoli connessi con altri incidenti o catastrofi, paragone tracciato nella prima pubblicazione commentata, solleva molte contestazioni: si fa valere, innanzitutto, che trattasi di effetti situati su ben diversi piani qualitativi. Per contro i paragoni tracciati nello studio dell'Organizzazione mondiale della sanità non sottostanno a questa doverosa riserva, il che li rende ancor più pertinenti.

Uno studio da poco concluso<sup>1)</sup> concerne il tema del trattamento delle scorie radioattive. Trattasi di un lavoro fatto su mandato della Società americana di fisica, la quale già alcun tempo prima aveva dato prova, in queste discussioni, di grande indipendenza, pubblicando uno studio sulla sicurezza dei reattori, ove giungeva alla conclusione che il pertinente programma governativo andava assiduamente portato innanzi (ciononostante lo studio riteneva che non v'era nessuna ragione immediata di dubitare della sicurezza dei reattori). L'altro studio, quello recente sulle scorie, conclude che, per tutte le fasi del ciclo del combustibile, quale avviene nei reattori ad acqua leggera usati attualmente nelle centrali, è possibile oggi, grazie a procedure tecniche molto sviluppate, ottenere un trattamento sicuro ed affidabile delle scorie ed un contenimento dell'emissione delle acque defluenti e dei gas radioattivi. I carichi radioattivi, provenienti dall'esercizio normale di tutti gli impianti inclusi in un ciclo completo del combustibile, non sono tali da far prevedere che finiranno col cagionare una limitazione dell'uso dell'energia nucleare. Comunque la scelta delle procedure tecniche, incluse quelle per il deposito delle scorie in formazioni geologiche, dovrebbe avvenire sulla base di direttive ufficiali più ampie.

I tre studi citati suffragano la constatazione, sempre ribadita, che l'impiego dell'energia nucleare, dal punto di vista della sicurezza e della radioprotezione, può essere responsabilmente ammesso.

## 23      **Requisiti di sicurezza**

L'articolo 3 dell'ordinanza del 13 giugno 1960 (RS 732.21), concernente la commissione federale per la sicurezza degli impianti nucleari, prescrive che la commissione deve allestire le necessarie perizie per l'autorità di rilascio della licenza.

<sup>1)</sup> Report to the American Physical Society by the Study Group on Nuclear Fuel Cycles and Waste Management.

L'articolo continua testualmente:

«All'uopo, esamina i rapporti sulle misure di sicurezza, presentati dal richiedente per l'ottenimento della licenza, e dichiara se sono adempiute le condizioni di sicurezza per la costruzione e l'esercizio di impianti nucleari, che si possono ragionevolmente esigere secondo lo stato della scienza e della tecnica, a tutela delle persone, dei beni altrui e dei diritti degni di protezione».

L'ordinanza evita deliberatamente di fissare tali misure di sicurezza in quanto, a cagione del rapido progresso della tecnica nucleare, esse sarebbero rapidamente divenute obsolescenti. La commissione per la sicurezza degli impianti nucleari deve dunque continuamente rivalutare, secondo il grado di sviluppo della scienza e della tecnica, le questioni di sicurezza che via via si pongono. Il disposto che qui stiamo illustrando non rischia quindi di trovarsi sorpassato dai fatti; del resto, in pratica, ha dato sempre ottima prova. Invero, con la sua flessibile formulazione, esso pone, ai membri della commissione ed ai funzionari della sezione della sicurezza degli impianti nucleari, delle esigenze notevolmente più alte che non qualora avesse definito delle norme fisse. Per questa ragione, ed è costatazione comune, i requisiti posti in Svizzera per la sicurezza degli impianti nucleari sono tra i più drastici e ampi.

## **24 Sistema d'allarme**

### **241 Premessa**

L'impiego di materiale fissile per scopi militari comporta, per la popolazione, anche in tempo di pace, la possibilità di pericoli; siccome poi non sussiste mai la sicurezza assoluta, nonostante l'alto grado di affidabilità raggiunto, non si può completamente escludere un infortunio nemmeno nell'impiego civile dell'energia nucleare. Per questa duplice ragione, già il 17 febbraio 1964, il nostro Collegio istituiva un'organizzazione d'allarme, retta oggi dall'ordinanza del 9 settembre 1966/19 maggio 1976 concernente l'organizzazione d'allarme in caso d'aumento della radioattività (RS 528.4). L'organizzazione d'allarme deve essere sempre in grado, allorché la radioattività assume proporzioni pericolose, di seguirne costantemente l'intensità e l'evoluzione, nonché di adottare i provvedimenti necessari per proteggere la popolazione.

Il comitato d'allarme della commissione ha approntato delle misure che garantiscono una protezione ottimale della popolazione qualora avvenisse l'esplosione d'una bomba nucleare. Esso provvede anche in caso d'aumento pericoloso della radioattività nei dintorni di una centrale nucleare, cagionato da grave infortunio, ed ha a disposizione i mezzi adeguati per contenere, entro limiti minimi, gli effetti della radioattività sulla popolazione. Qualora però avvenisse un incidente particolarmente grave in un reattore

— estremamente improbabile invero dacché nel reattore stesso sono previsti molti efficaci sistemi di sicurezza — la popolazione dei dintorni immediati dovrebbe rapidamente venir allarmata.

L'Ufficio dell'economia energetica, sollecitato dal presidente del comitato d'allarme, ha indagato se e come l'organizzazione d'allarme debba essere completata, onde porla in grado di dominare con sicurezza le conseguenze di un grave incidente a un reattore, mediante un sistema d'allarme rapido e funzionale, diretto alla popolazione dei dintorni immediati.

L'inchiesta, affidata alla sezione per la sicurezza degli impianti nucleari, giunse alla conclusione che, in Svizzera, esistono già oggi funzionali possibilità di protezione contro un irraggiamento nucleare, ben integrabili in un sistema d'allarme rapido. La concezione elaborata in proposito dalla sezione per la sicurezza degli impianti nucleari venne messa a punto in collaborazione con il precitato Comitato d'allarme, con l'Ufficio di protezione civile di un Cantone e con i responsabili della gestione di una centrale nucleare. Attualmente questa concezione d'un sistema d'allarme è discussa con tutti i Cantoni interessati.

## **242 Allarme rapido nei dintorni delle centrali nucleari**

Il sistema in parola, descritto nei suoi tratti fondamentali, si presenta come segue: appena accade un grave incidente a un reattore — caso comunque estremamente improbabile — la popolazione, in un raggio di circa 4 a 5 km (zona 1), viene allarmata rapidamente e portata al riparo dalle radiazioni della nube radioattiva formatasi. La protezione migliore dalle radiazioni in zona 1 è offerta, nelle prime ore dopo l'incidente, dai rifugi e dalle cantine che, secondo la struttura edilizia, sono atti a ridurre il carico radioattivo, rispetto all'esterno, da 50 a 500 volte: questo fattore di riduzione basta per portare l'irraggiamento passante ad un limite sopportabile.

Allontanatasi la nube radioattiva, rappresentante il pericolo immediato, le squadre di misurazione dell'organizzazione d'allarme accertano il grado di irraggiamento del suolo. In base ai risultati, il comitato d'allarme propone i provvedimenti ulteriori: nei casi gravi potrebbe anche risultare necessaria, per una parte della popolazione, l'evacuazione dalla zona 1.

In una corona di territorio più esterno, da 4 a 20 km (zona 2), può presentarsi parimente un certo pericolo per la popolazione. Questa deve dunque, entro 2-3 ore dall'incidente, venire protetta in tutti i settori colpiti. Questi settori, generalmente iscritti entro un angolo di un'apertura massima di 90 gradi, sono determinati al momento stesso sulla base della direzione dei venti e la loro popolazione viene invitata a rinchiudersi nelle case o eventualmente a scendere nei rifugi o nelle cantine e ad attendere ulteriori indicazioni.

Nell'ulteriore parte del territorio, vale a dire oltre il raggio di 20 km dal reattore disastroso (zona 3), non sussiste un sensibile pericolo per la popolazione; certo può esservi un esiguo irraggiamento del suolo e forse, per un tempo determinato e per regioni definite, dovranno essere prese talune misure, come il divieto di consumare latte e verdura. Tutti i provvedimenti per determinare il grado di irraggiamento e per evitare pericoli alle persone sono determinati e preparati dal comitato d'allarme; questo ha anche, in caso di necessità, la possibilità di attuarle e di applicarle direttamente.

Per evitare di spaventare inutilmente la popolazione con allarmi ingiustificati e, d'altro lato, per assicurare la più rapida prontezza d'impiego degli organismi incaricati della protezione, è stato impostato, per le zone 1 e 2 un sistema d'allarme a due gradi.

Il primo grado è costituito dall'*avvertimento*, cui si ricorre allorché in una centrale nucleare avviene un incidente non comportante un pericolo immediato di disseminazione di sostanze radioattive. L'avvertimento è dato dalla centrale nucleare alla centrale di vigilanza del comitato d'allarme e, in zona 1, è contemporaneamente comunicato, sempre dalla centrale nucleare, alle autorità competenti all'intenzione dei loro organi specifici, come pompieri, polizia, organizzazioni locali di protezione civile, ecc. In zona 2, invece, le comunicazioni avvengono in serie e la seconda non è data dalla centrale nucleare immediatamente, bensì ad opera della centrale di vigilanza, daché, in questa zona, il pericolo insorge soltanto qualche tempo dopo, onde non è necessario l'avvertimento diretto e contemporaneo. Punto caratterizzante di questo primo grado è comunque che l'avvertimento non viene comunicato alla popolazione.

Il secondo grado è quello dell'*allarme* vero e proprio. Esso viene dato dalla centrale nucleare allorché appare presumibile che notevoli quantità di sostanze radioattive siano per essere disseminate nei dintorni. Come l'avvertimento, l'allarme è comunicato direttamente dalla centrale nucleare alla centrale di vigilanza e alle autorità; queste lo comunicano alla popolazione minacciata assieme all'indicazione delle misure protettive idonee (p. es. chiudere porte e finestre, rimanere in casa, eventualmente scendere in cantina o nei rifugi).

Affinché il sistema funzioni rapidamente occorre che nella centrale nucleare stessa siano installate le necessarie apparecchiature elettroniche atte a dare i segnali per l'avvertimento o l'allarme; occorre inoltre che, tra la centrale nucleare e le centrali di vigilanza coi loro posti d'allarme, vengano mantenuti collegamenti sicuri. Oltre a ciò, nelle zone 1 e 2, le autorità competenti devono formare e addestrare i loro organismi come pure devono tenere in prontezza d'uso i mezzi necessari per allarmare la popolazione. Infine la popolazione stessa di queste zone deve essere istruita su come comportarsi in caso di allarme.

L'Ufficio per l'economia energetica e il comitato d'allarme della commissione si sforzano attualmente, in collaborazione coi Cantoni ove sorgono centrali nucleari e con quelli che potrebbero essere colpiti dalle conseguenze di un infortunio, di tradurre in atto i complementi qui innanzi descritti dell'attuale organizzazione d'allarme. Il sistema completo d'allarme rapido dovrebbe risultare operativo nel corso del 1980.

Un tale sistema d'allarme rapido per il settore nucleare non esiste sinora, a quanto ci è noto, in nessun altro Paese.

### **3 Ordinamento giuridico vigente e nostre proposte di modificazione**

#### **31 A livello costituzionale**

L'articolo costituzionale 24<sup>quinquies</sup>, accettato dal popolo e dai Cantoni nella votazione del 24 novembre 1957, ha il tenore seguente:

1. La legislazione concernente l'energia nucleare è di competenza della Confederazione.
2. La Confederazione emana prescrizioni sulla protezione dai pericoli delle radiazioni ionizzanti.

Grazie a questa formulazione, il legislatore resta libero di regolare come vuole l'attività nel settore dell'energia nucleare: dal monopolio statale, attraverso il sistema della concessione o della licenza di natura economica, fino al semplice permesso di polizia, tutte le possibilità gli rimangono aperte (vedi il nostro messaggio sull'articolo costituzionale qui innanzi citato, FF 1957 I 693, e il messaggio sulla legge per l'uso pacifico dell'energia nucleare e la protezione contro le radiazioni, FF 1958 II 1267, nonché il n. 111 del messaggio odierno, parallelo al presente, sul completamento della legge nucleare).

#### **32 A livello di legge e d'ordinanza**

Contro la legge del 23 dicembre 1959 su l'uso pacifico dell'energia nucleare e la protezione contro le radiazioni (dappresso «legge nucleare») non venne chiesto il referendum, onde il nostro Collegio poté metterla in vigore il 10 luglio 1960 (RS 732.0). Oggigiorno il testo appare, anche su punti essenziali, bisognoso assai di revisione; conseguentemente nell'autunno del 1975 il nostro dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie formò una commissione di giurisperiti e l'incaricò di elaborare un progetto per una revisione totale della legge. La commissione riscontrò che diverse

modificazioni erano ormai tanto urgenti da richiedere di essere attuate ancor prima della revisione totale: tali modificazioni urgenti concernono la procedura di licenza per impianti nucleari e i presupposti per il rilascio della licenza. Aderendo a questo orientamento, abbiamo dunque avviato subito la procedura di consultazione preparlamentare cosicché siamo oggi in grado di sottoporvi, contemporaneamente al presente messaggio, anche quello per un decreto federale d'obbligatorietà generale volto ad apportare alla legge nucleare i necessari complementi urgenti (messaggio dappresso citato con la dizione sintetica di «messaggio completo»).

Schizziamo qui sotto l'ordinamento vigente ed i complementi di cui è parola qui innanzi.

## **321 Procedura di licenza**

### **321.1 L'ordinamento vigente**

La legge nucleare sottopone molte attività del settore ad un obbligo di licenza federale. Se i progetti, in una con i richiedenti stessi, soddisfano le condizioni poste dalla legge (art. 5), insorge una pretesa giuridica al rilascio della licenza. La natura molto tecnica di queste condizioni ha incitato il nostro Collegio a delegare al Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, mediante l'ordinanza del 13 giugno 1960/23 dicembre 1968 sulle definizioni e le licenze attinenti all'energia nucleare (RS 732.11), la competenza di rilasciare le licenze, in quanto trattisi di impianti nucleoelettrici. Il rilascio delle altre licenze fu demandato all'Ufficio dell'economia energetica. Le decisioni di queste autorità possono essere impugnate mediante ricorso amministrativo.

I disposti della legge nucleare sulla procedura di licenza sono invero sommarî: l'articolo 7 prescrive che la domanda deve essere corredata di un rapporto tecnico particolareggiato; che l'autorità competente è tenuta a provvedere, a spese del richiedente, una perizia atta ad accertare segnatamente se il progetto prevede misure sufficienti a tutela delle persone, dei beni altrui o dei diritti degni di considerazione; infine che occorre sentire il parere del Cantone sul cui territorio sarà stabilito l'impianto nucleare. Il testo non prevede la pubblicazione della domanda di licenza per dar modo al cittadino di muovere obiezioni. Nella procedura di licenza edilizia, cantonale o comunale, le obiezioni concernenti la sicurezza nucleare, di competenza federale, non possono essere esaminate (cfr. STF 99 Ia 247 causa Jost e consorti contro il Governo e il Tribunale amministrativo del Canton Argovia). In una sentenza ancora più recente, del 23 marzo 1977 su un ricorso di diritto pubblico del Canton Ginevra contro la Confederazione, il Tribunale federale ha riconosciuto al Cantone di sito, in base al diritto pianificatorio e al diritto delle acque, talune competenze che, invero, secondo le

circostanze, potrebbero comportare dei conflitti con le competenze della Confederazione circa il rilascio delle licenze di impianti nucleari. Comunque sinora i Comuni il cui piano d'azzonamento ostacolava l'installazione di centrali nucleari hanno sempre ammesso l'enucleazione. Ma trattasi comunque sempre di una procedura esterna alla legge nucleare, in quanto questa non riconosce nessun'altra *parte* se non il richiedente stesso; proprio rifacendosi a questa chiusura, il Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie ha rinunciato alla pubblicazione ufficiale delle sue decisioni concernenti le domande di licenza di costruire. Tuttavia in una procedura di ricorso contro la licenza per la centrale di Verbois, noi decidemmo, il 14 gennaio 1976, correggendo il carattere chiuso della legge nucleare, che talune cerchie potevano essere legittimate al ricorso in virtù della legge sulla procedura amministrativa; conseguentemente invitammo il Dipartimento a pubblicare adeguatamente nel Foglio federale le sue decisioni sulle licenze, indicando anche i rimedi giuridici (prassi amministrativa delle autorità federali 1976, 40/I, n. 16, pag. 63). Questo nuovo sistema fu inaugurato in occasione della licenza parziale per la centrale di Leibstadt, del 19 dicembre 1975, con la pubblicazione nel Foglio federale 1975 II a pagina 2275. (La nostra pertinente decisione non era a quel tempo stata formalmente presa ma il Dipartimento conosceva questa nostra intenzione).

## **321.2 Modificazioni proposte per la procedura di licenza**

### **321.21 Antefatto**

Verso la metà degli anni sessanta, allorché si affermò la sua incidenza economica, l'impiego dell'energia nucleare venne accolto con generale favore. Il nostro Paese, che si avviava all'esaurimento delle forze idriche vide nell'energia nucleare una fausta alternativa alle centrali termiche, a carbone o a petrolio, che già s'iniziava a progettare per coprire l'aumento dei bisogni energetici. Le prime centrali nucleoelettriche impiantate in Svizzera, Betznau I e II nel Canton Argovia e Mühleberg nel Canton Berna, non sollevarono praticamente opposizione alcuna; un'opposizione, di diversa intensità, incontrarono invece gli altri progetti di centrali nucleari, anzi, con Kaiseraugst, si giunse addirittura all'occupazione del sito. Più di recente la stessa cosa si è prodotta con la centrale nucleare di Gösgen. A monte di questa crescente opposizione non stavano affatto degli infortuni avvenuti nelle centrali nucleari: è vero che nel 1969 la centrale sperimentale di Lucens aveva conosciuto un incidente che aveva cagionato l'arresto del reattore, ma le attrezzature di sicurezza avevano funzionato bene, cosicché non s'ebbero a lamentare danni al personale o ai dintorni a causa della radioattività. Le tre centrali in esercizio commerciale nel nostro Paese funzionano con alto grado di affidabilità e contribuiscono per circa un quinto

alla produzione globale svizzera di energia. La radioattività nei loro dintorni è costantemente esaminata dalla commissione federale per la sorveglianza della radioattività, la quale non ebbe mai a riscontrare un aumento evidente dell'irraggiamento. I risultati delle misure vengono del resto pubblicati ogni anno e gli assicuratori non hanno dovuto mai intervenire a copertura di danni di terzi. Ciononostante l'impiego pacifico dell'energia nucleare è divenuto, nel mondo intero, una tematica d'impegno politico. Forse perché lo sviluppo insolitamente rapido della tecnica e dell'industria nel dopoguerra ha cagionato un esteso senso di diffidenza che sembra essersi cristallizzato sugli impianti nucleari.

Nel nostro Paese gli avversari del nucleare obiettano innanzitutto che la procedura di licenza non dà alcuna possibilità di pronunciarsi alla popolazione direttamente toccata dall'impianto.

### **321.22 Le proposte di modifica della procedura di licenza**

Abbiamo tenuto conto delle richieste suddette redigendo il già citato «messaggio completo» della legge nucleare; esso prevede che il promotore di un impianto nucleare deve richiedere innanzitutto una *prelicenza*. La relativa domanda deve essere pubblicata affinché chiunque possa, entro 90 giorni, sollevare obiezioni contro di essa. Mentre oggi va udito soltanto il Cantone di sito, in virtù del proposto complemento tutti i Cantoni e i Comuni interessati avranno la facoltà di partecipare alla procedura di consultazione. Il nostro Collegio sarà tenuto inoltre a procurarsi delle perizie su temi specifici, segnatamente sulla sicurezza nucleare, sugli influssi ecologici, sui requisiti per la protezione della natura e del paesaggio e sulle incidenze nella pianificazione territoriale, nonché, e qui sta una novità essenziale, sui bisogni cui l'impianto prospettato è chiamato a rispondere. Nella fase consultativa e peritale, i Cantoni e i Comuni hanno di nuovo la possibilità di sollevare obiezioni, le quali vanno sottoposte alle istanze competenti e ai collettivi peritali. Solo alla fine di tale complessa procedura il nostro Collegio prende la propria decisione. Questo il quadro generale del complemento proposto, per i suoi dettagli rimandiamo al relativo messaggio.

### **322 Prova del bisogno**

Come l'esponiamo nel messaggio completo, non sarebbe possibile decidere di rinunciare alla costruzione di un certo numero di centrali nucleari, nemmeno qualora si esaurissero proprio tutte le possibilità di risparmio energetico; l'asserzione appare poi tanto più valida allorché si pensi alla necessità di trovare alternative al petrolio. Le centrali nucleari rimangono chiaramente necessarie per la produzione d'elettricità e calore, per il riscaldamento delle città e per le lavorazioni industriali; inoltre esse contribuiscono

a sostituire i prodotti petroliferi e quindi a ridurre la dipendenza unilaterale del nostro settore energetico da questa fonte, per di più in via di esaurimento.

Ma nello stesso messaggio mostriamo anche che la costruzione di centrali nucleari non rientra esclusivamente nel novero delle attività imprenditoriali. Lo Stato centrale già ora, in virtù del vigente diritto, esercita un influsso notevole sulla progettazione, la costruzione e l'esercizio di dette centrali, ma questo influsso si limita soprattutto alle questioni di sicurezza; orbene noi riteniamo oggi che l'influsso dello Stato deve seguire anche altre direzioni. Per esempio, ogni centrale nucleare, della classe usuale, produce circa un quinto del consumo attuale di elettricità. Sussiste quindi il pericolo, con l'attuale legge nucleare, che delle centrali, costruite magari in rapida successione, vengano a costituire assieme una fonte energetica sovradimensionata rispetto ad un andamento razionale dei bisogni, ed eroghino un flusso di corrente assolutamente inconciliabile con gli scopi della protezione ecologica e della politica energetica. Tale sovrabbondanza potrebbe poi risvegliare artificiosi bisogni, i quali, in una irrazionale spirale, fomenterebbero a loro volta la produzione energetica, con un corrispondente accresciuto carico inquinante nonché con uno sperpero delle risorse veramente esiziale dato che anche i giacimenti uraniferi sono, come quelli petroliferi, limitati.

Con l'ordinanza del 23 ottobre 1974, il nostro Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie istituiva la commissione federale per una concezione globale dell'energia. Giusta il mandato conferito alla commissione, i singoli settori dell'economia energetica devono essere considerati nel loro insieme e non isolatamente. Inoltre tutta la politica energetica deve essere inquadrata nella politica economico-sociale generale, badando che sia assicurato un adeguato approvvigionamento energetico, siano garantiti i posti di lavoro, sia diminuita la dipendenza politica ed economica dall'estero, sia prevenuto l'insorgere di dipendenze unilaterali, sia assicurata la protezione dell'uomo, nonché sia mantenuto un ambiente confacente e risparmiato le risorse naturali (il che non significa affatto che si miri a dirigere l'economia manovrando il volano energetico, operazione d'altronde poco funzionale). Nell'elaborare la concezione generale dell'energia vanno considerate anche le possibilità di far capo a tecnologie esigenti meno energia e meglio conciliabili con la protezione ecologica, di spingere innanzi la ricerca e lo sviluppo ed anche di scendere a livelli ragionevoli di consumo. Ma tutte le ricerche in quest'ordine d'idee, quali le espone la commissione nel suo rapporto intermedio del maggio 1976, così ben accolto dall'opinione, hanno un senso soltanto se sono poi assunte come fondamento per le future decisioni.

Consequentemente, nel nostro messaggio completo, proponiamo che l'esercizio delle centrali nucleari venga fatto dipendere dalla prova di un vero

bisogno di energia e concretiamo tale proposta stabilendo l'obbligo della prelicenza (che implica appunto la prova del bisogno) anche per le centrali già al beneficio della licenza di sito. Verrebbero toccate da questo nuovo disposto le centrali di Kaiseraugst, Graben e Verbois. Anche qui per ulteriori informazioni rimandiamo al messaggio citato al n. 121.2.

### 323 Scorie radioattive

Un problema che oggigiorno agita fortemente l'opinione è quello del deposito delle scorie radioattive, le quali peraltro non sono prodotte solo dalla tecnica nucleare bensì anche da quella medica, dai laboratori di ricerca e dall'attività industriale. Come l'esponiamo nel più volte citato messaggio completo, il nostro Dipartimento dell'interno, giusta l'articolo 106 capoverso 4 dell'ordinanza del 30 giugno 1976 sulla radioprotezione (RS 814.50), deve costruire «centri di deposito» per i rifiuti radioattivi, non però per quelli derivanti dalle centrali nucleari, e tutti i detti rifiuti devono essere obbligatoriamente consegnati a tali centri.

Quanto alle scorie radioattive provenienti dalle centrali nucleari, l'allontanamento innocuo tocca alle centrali stesse. Gli esercenti e i progettisti di centrali nucleari hanno fondato, nel 1972, la Cooperativa nazionale per il deposito delle scorie radioattive (NAGRA). Anche la Confederazione è membro fondatore della NAGRA già per l'interesse di poter depositare nei centri della NAGRA le proprie scorie radioattive, in quanto non v'è nessuna ragione di non depositare assieme alle scorie radioattive prodotte dalle centrali nucleari anche tutte quelle d'altra provenienza.

I vigenti contratti fra gli esercenti di centrali e le aziende estere di ritrattamento non prevedono l'obbligo di ripresa delle scorie altamente radioattive; v'è tuttavia ragione di pensare che, alla loro scadenza, tale ripresa verrà stipulata nei contratti nuovi. Essa tuttavia potrebbe divenire attuale al più presto verso la fine degli anni ottanta, in quanto le scorie per diversi anni rimangono in raffreddamento nell'azienda di ritrattamento e solo dopo vengono rese solide e quindi trasportabili. Comunque, all'allontanamento delle scorie debolmente, mediamente o altamente radioattive noi dobbiamo, già oggi, dare massima attenzione, dacché la creazione di depositi adeguati richiede degli esami e degli accertamenti molteplici, complessi e lunghi.

Nella Repubblica federale di Germania si considerano le vene di salgemma, di diverse centinaia di metri di spessore, come le formazioni meglio adeguate al deposito di scorie debolmente, mediamente od anche altamente radioattive. Malauguratamente mancano, in Svizzera, strati di salgemma così ingenti, onde l'interesse della NAGRA si concentra principalmente sugli strati di anidrite. La società ha dunque chiesto al nostro ufficio dell'energetica cinque permessi di sondaggio esplorativo nelle formazioni anidritiche, sollevando tuttavia l'opposizione delle popolazioni dei diversi luo-

ghi. I Cantoni interessati sono stati invitati ad una consultazione, essi però vorrebbero prendere posizione solo sulla base della perizia domandata alla commissione federale per la sicurezza degli impianti nucleari.

Il problema della ricarica delle centrali nucleari, specialmente quello del trattamento degli elementi fissili esausti dopo la loro estrazione dal reattore, ha assunto una nuova dimensione con l'enunciazione, da parte del presidente degli USA, della politica secondo la quale quel Paese intende impedire il ritrattamento degli elementi usati onde rendere impossibile il ricupero di plutonio a fini militari. Se la politica così annunciata si affermerà, gli elementi fissili stessi dovranno essere considerati come scorie, allontanati e posti nei depositi. Così stando le cose, appare che tutta la problematica dell'allontanamento delle scorie si trova ancora in una situazione fluida e che nuovi fattori possono profondamente influenzarla.

Come sinora la responsabilità dell'allontanamento innocuo delle scorie radioattive incombe, in prima linea, a chi le produce; tuttavia molte ragioni inducono a conferire allo Stato centrale una funzione sussidiaria di collaborazione, con le centrali e con la NAGRA, o addirittura di surrogazione, i costi dell'operazione rimanendo però beninteso sempre a carico del produttore delle scorie.

Conseguentemente i complementi proposti, pur sancendo che i produttori restino di massima responsabili dell'innocuo allontanamento delle scorie, sanciscono anche la possibilità che la Confederazione, occorrendo, si assuma tale responsabilità.

Anche su questo tema rinviamo al messaggio completo per ulteriori dettagli.

## **324      Responsabilità e assicurazione**

### **324.1    Ordinamento vigente**

La vigente legge nucleare prevede la cosiddetta puntualizzazione della responsabilità civile sull' esercente dell'impianto (art. 12 segg. LF): solo lui infatti risponde «se, per gli effetti radioattivi, tossici, esplosivi, o d'altra sorta, di un processo di trasmutazione nucleare, nell'esercizio di un impianto nucleare, una persona è uccisa o lesa nella salute oppure è arrecato un danno materiale». Dandosi talune premesse è però concesso il regresso contro i terzi. La responsabilità civile secondo l'articolo 12 viene esclusa «allorché il danno sia stato cagionato da catastrofe naturale straordinaria, da evento bellico, o da colpa grave del danneggiato, sempre che non vi sia colpa della persona civilmente responsabile secondo l'articolo 12 o d'una persona per la quale essa sia obbligata». Inoltre la responsabilità è limitata alla somma obbligatoria prescritta, vale a dire a 40 milioni di franchi per impianto

nucleare (art. 21 cpv. 2 della legge). Con ordinanza del 6 luglio 1977 noi abbiamo aumentato questa somma a ben 200 milioni di franchi, tenendo conto del deprezzamento monetario intercorso a partire dalla promulgazione della legge nucleare nonché della accresciuta potenzialità delle centrali messe ora in cantiere.

Per i grandi sinistri (art. 27 e 28), la legge prevede un disciplinamento speciale. All'uopo la vostra assemblea deve stabilire un ordinamento del risarcimento e la Confederazione deve contribuire al risarcimento della parte di danno che rimanesse scoperta.

L'azione di risarcimento e di riparazione si prescrive in due anni a contare dal giorno in cui il danneggiato conobbe il danno e la persona responsabile ma, in ogni caso, nel termine di dieci anni dal giorno in cui fu prodotto l'influsso che ha cagionato il danno (tale è il dettato dell'art. 17). Per i cosiddetti «danni tardivi», esiste comunque un fondo speciale istituito dagli articoli 18 e 19.

## **324.2 Modificazioni prospettate**

Nel quadro della revisione totale della legge nucleare attualmente in cantiere anche i disposti attinenti alla responsabilità civile e all'assicurazione verranno completamente ripensati; in questo contesto va tenuto conto anche dei due accordi internazionali che il nostro Paese ha firmato, ancorché non ancora ratificato.

### **324.21 Orientamento degli accordi internazionali**

Trattasi dell'accordo del 29 luglio 1960 sulla responsabilità verso terzi nel settore nucleare (Accordo di Parigi) e dell'accordo integrativo del 31 gennaio 1963 (Accordo integrativo di Bruxelles). I due testi sono entrati in vigore nel 1968 rispettivamente nel 1974. Una commissione dell'Agenzia nucleare dell'OCSE è attualmente incaricata di ridefinire l'«unità di conto», assunta negli accordi, e di fare proposte per aumentare i contributi stabiliti.

#### **324.211 Trattati fondamentali dell'Accordo di Parigi**

Per i danni cagionati da un evento nucleare risponde esclusivamente e causalmente il titolare dell'impianto; analogamente risponde per i danni connessi con il trasporto di materiali nucleari, relativo al suo impianto. La responsabilità del titolare è ristretta a 15 milioni di unità di conto del pertinente accordo europeo per ogni evento nucleare dannoso, e va tenuto conto che questa somma corrisponde circa a 60 milioni di franchi. Tramite la legislazione nazionale, il limite suddetto può essere aumentato, oppure anche ri-

dotto ma non al disotto di 5 milioni d'unità di conto, il che corrisponde a circa 20 milioni di franchi. Gli Stati devono garantire che il tenentario disponga di un adeguato margine di sicurezza finanziaria rispetto all'importo massimo della sua responsabilità (assicurazione, garanzia bancaria od altre sicurtà). La prescrizione delle pretese di risarcimento si attua in dieci anni a contare dal momento in cui l'evento nucleare ha avuto luogo. Per tutte le pretese sono competenti di norma i tribunali dello Stato sul cui territorio l'evento nucleare ha avuto luogo. Le sentenze delle istanze competenti sono esecutive in tutti gli Stati partecipi e il trasferimento delle somme di risarcimento è garantito.

### **324.212 Orientamenti dell'Accordo integrativo di Bruxelles**

Con questo accordo integrativo il limite di risarcimento stabilito nel testo di Parigi è stato portato a 120 milioni di unità di conto, vale a dire a 480 milioni di franchi. Il testo di Parigi costituisce la base dell'accordo integrativo ed è determinante, di massima, anche per tutto l'ordinamento dei risarcimenti, vale a dire per le definizioni, le competenze, la prescrizione, ecc. Uno Stato può dunque partecipare all'Accordo integrativo di Bruxelles solo quando già sia partecipe dell'Accordo di Parigi. Va comunque precisato che i testi si applicano a eventi nucleari dannosi in quanto l'impianto che li ha cagionati serva a scopi pacifici e sia registrato in un elenco apposito.

Il risarcimento, fino alla citata somma di 120 milioni di unità di conto, è articolato su tre gradi:

1. fino ad almeno 5 milioni di unità di conto (circa 20 milioni di franchi, l'importo effettivo essendo determinato dalla legislazione di quella Parte sul cui territorio è sito l'impianto del responsabile), si provvede tramite mezzi provenienti da un'assicurazione o da altre sicurezze finanziarie (la norma risponde praticamente alla regola contemplata dall'Accordo di Parigi);
2. tra i predetti 5 milioni ed i 70 milioni di unità di conto (circa 280 milioni di franchi), mediante mezzi pubblici che devono essere approntati dalla Parte sul cui territorio è sito l'impianto del responsabile;
3. tra 70 e 120 milioni di unità di conto (circa 480 milioni di franchi), mediante mezzi pubblici che devono essere apportati da tutte le Parti contraenti, giusta la seguente chiave di ripartizione: 50 per cento calcolato, per ogni Parte, in base al rapporto tra il suo prodotto sociale lordo e la somma dei prodotti sociali lordi dell'insieme delle Parti, l'altro 50 per cento sulla base del rapporto fra la prestazione termica dei reattori d'impiego pacifico, situati sul territorio della Parte, e la prestazione termica globale di tutti i reattori situati sull'insieme dei territori delle Parti.

La circostanza che, per i contributi del secondo e del terzo grado devono essere approntati dei mezzi pubblici non significa affatto che lo Stato s'assuma il rischio senza una rispettiva possibilità di risarcimento; esso resta infatti libero di richiedere dai titolari degli impianti nucleari dei contributi adeguati, per esempio nella forma di particolari tasse.

### **324.3 Prospettive**

La Repubblica federale di Germania, la Francia e l'Italia, con altri Stati europei, hanno già ratificato i testi di Parigi e di Bruxelles; anche noi prevediamo di farlo, non foss'altro per avere in mano uno strumento in caso di danni travalicanti i confini politici. La ratificazione tuttavia presuppone l'adeguamento di molti disposti della nostra legge nucleare ma ciò può essere fatto molto funzionalmente proprio nel quadro della revisione totale della legge, attualmente in cantiere e destinata a concludersi con un testo rinnovato che potremo presentarvi nel 1979.

## **4 Finalità dell'iniziativa e valutazione delle sue domande**

### **41 In generale**

Finalità cardinale dell'iniziativa è di rendere più difficile la costruzione di impianti nucleari (il termine è preso in accezione vasta e include le centrali nucleari, nonché le attrezzature per l'ottenimento, il trattamento o il deposito di combustibili nucleari e residui radioattivi). All'attuazione di questa finalità restrittiva servono non tanto la trasformazione dell'attuale licenza in una concessione o il trasferimento della capacità decisionale a codesta Assemblea, quanto piuttosto la richiesta dell'assenso degli «aventi diritto di voto» di tutta una regione, incentrata sul sito dell'impianto ed estendentesi tutt'intorno indipendentemente dai confini cantonali. Ulteriori finalità dell'iniziativa sono l'introduzione di una responsabilità illimitata del titolare della concessione, nonché il prolungamento del termine di prescrizione sino almeno a 90 anni, in una con l'obbligo di una copertura sufficiente degli eventuali danni tramite un'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile. Per contro l'iniziativa non tocca affatto le prescrizioni attuali di sicurezza.

### **42 Singole istanze dell'iniziativa**

L'iniziativa mira ad integrare gli attuali due capoversi dell'articolo 24<sup>quinquies</sup> della Costituzione con sette nuovi capoversi ed una disposizione transitoria. In merito alle singole domande dell'iniziativa possiamo osservare quanto segue:

**421 Capoverso 3 (nuovo)***Tenore*

<sup>3</sup> Le centrali nucleari e gli impianti per l'ottenimento, il trattamento o il deposito di combustibili nucleari e residui radioattivi, in seguito chiamati impianti nucleari, soggiacciono a concessione, come pure gli ampliamenti di impianti esistenti. Per le centrali nucleari la durata della concessione è di 25 anni al massimo; una prorogazione è possibile con una nuova procedura.

Già abbiamo spiegato che il testo costituzionale attuale («la legislazione concernente l'energia nucleare è di competenza della Confederazione») ammette sia il vigente sistema del permesso di polizia, sia il sistema della concessione propugnato dagli iniziatori (vedi innanzi n. 31). Attualmente, nel quadro della revisione totale della legge nucleare, una speciale commissione peritale esamina se un tal mutamento debba essere fatto: a seconda della risposta si potrà valutare quale incidenza sia per avere il passaggio al sistema della concessione. La distinzione tra i due estremi del mero permesso di polizia e della vera concessione non è peraltro ben netta, bensì piuttosto fluida: al termine di «concessione» non deve quindi essere assegnato un valore semantico eccessivo; resta determinante quello che con esso si vuole raggiungere. Orbene il testo stesso dell'iniziativa, specialmente le votazioni popolari regionali (cogenti se negative), l'elencazione tassativa dei motivi da cui dipende il rilascio della concessione (cpv. 4 e 5), ed infine il ritiro non risarcito della concessione (cpv. 6), mostra che gli iniziatori non pensano di per sé ad impostare un vero sistema di concessione nell'accezione giuridica di «conferimento d'un diritto di sovranità». Comunque i disposti dell'iniziativa sono imprecisi e richiederebbero un concretamento ad opera del legislatore.

Del resto tutta questa problematica, come abbiamo accennato, verrà esaminata approfonditamente nel quadro della revisione totale della legge e ci sembra poco funzionale voler in qualche modo, con l'ambiguo termine di «concessione», vincolare già ora il legislatore, il quale, anche in caso di accettazione dell'iniziativa, rimane pur competente a legiferare in materia.

**422 Capoverso 4 (nuovo)***Tenore*

<sup>4</sup> Il rilascio della concessione è di competenza dell'Assemblea federale. Condizione per il rilascio è l'approvazione degli aventi diritto di voto del Comune di sito in blocco con i Comuni limitrofi, nonché degli aventi diritto di voto di ogni singolo Cantone il cui territorio non disti più di 30 km dall'impianto nucleare.

Il punto qui più problematico è il richiesto assenso degli «aventi diritto di voto» dei diversi Comuni e Cantoni, posto come premessa condizionante il rilascio della concessione. Su questo tema osserviamo quanto segue.

#### 422.1 Approvazione degli aventi diritto di voto

L'iniziativa esige l'approvazione degli «aventi diritto di voto»; questa formulazione diverge da tutte quelle usate in materia dalla Costituzione la quale infatti o allude alla decisione del «popolo» oppure parla di maggioranza «dei cittadini votanti» (es. art. 120,2 e 121,5) o anche di maggioranza «dei cittadini che prendono parte alla votazione» (123,1). Il dettato costituzionale è dunque sovente esplicito; quand'è allusivo è precisato (in virtù dell'art. 90 Cost.) dai disposti della legge del 17 giugno 1874 sulle votazioni popolari (RS 162.2, art. 14,1 e 15,1) i quali esplicano il riferimento al «popolo» indicando che il risultato della votazione è determinato dalla maggioranza «dei votanti». Concludendo, nè la Costituzione nè i testi applicativi non si rifanno mai, per le votazioni, al concetto di «avente diritto di voto». Occorre dunque chiedersi quale senso rivesta, nell'iniziativa, l'uso di tale concetto per le votazioni popolari: la risposta non può essere se non che l'iniziativa intende espressamente rendere rilevante per le votazioni il numero, sinora per esse irrilevante, dei cittadini aventi diritto di voto. Questa interpretazione del testo dell'iniziativa collima del resto con l'esplicita volontà degli iniziatori di rendere viepiù arduo il rilascio delle autorizzazioni per gli impianti nucleari. Per ipotizzare un'altra interpretazione occorrerebbe presupporre che la redazione dell'iniziativa sia stata fatta con gran negligenza.

L'esigenza dell'«approvazione» di tali aventi diritto di voto è anch'essa imprecisa: qual è infatti l'estensione del concetto? trattasi di *tutti* gli elettori o della loro *maggioranza*? Orbene il testo dell'iniziativa, scostandosi dai testi costituzionali e legislativi vigenti, non contiene il termine di maggioranza. Ne consegue che un'interpretazione letterale del passo qui analizzato porterebbe a concludere che l'«approvazione» è acquisita solo se *tutti* gli aventi diritto di voto partecipano alla votazione votando «sì». Una tale stretta interpretazione vanificherebbe l'istituto stesso della votazione, onde occorre presumere che gli iniziatori, non mirando chiaramente ad uno scopo impossibile, pensano in realtà anch'essi alla *maggioranza* dei cittadini aventi diritto di voto (votanti o non votanti). Gli iniziatori pensano cioè ad una maggioranza qualificata. Ma anche con questa interpretazione più ampia, sol che si ponga mente al tasso attuale di partecipazione, si vede subito che l'«approvazione» non è acquisibile in pratica mai, infatti anche se tutti i votanti votassero «sì», il risultato sarebbe negativo qualora la partecipazione non superasse il 50 per cento: in concreto le schede bianche e non rientrate dovrebbero essere ascritte alla rubrica dei «no», con una distorsione invero massiccia del responso popolare (cf. all. II).

Va qui però notato che taluni iniziatori hanno successivamente dichiarato doversi interpretare il testo nel senso che l'esito del voto è determinato dalla maggioranza dei votanti; sennonché il testo dell'iniziativa almeno su un punto è chiarissimo, di precludere proprio tale interpretazione (senza contare che l'opinione di alcuni iniziatori resta personale e adiafora; caso mai avrebbe pertinenza solo se un testo richiedesse un'interpretazione e quell'opinione fosse appunto un'interpretazione possibile).

Qualora, a contare dal 1848, si fosse richiesta la maggioranza degli aventi diritto di voto, solo 4 progetti, sui 267 posti in votazione, sarebbero risultati accettati; l'articolo costituzionale (24<sup>septies</sup>) sulla protezione ecologica, per esempio, sarebbe stato respinto ancorché accettato da tutti i Cantoni e dal 92,7 per cento dei votanti (partecipazione inferiore al 50% vedi all. II).

#### 422.2 Approvazione separata comunale e cantonale

L'approvazione popolare di un progetto nucleare è resa poi particolarmente difficile dalla circostanza che non è determinante l'esito della votazione nella regione presa come un tutto, bensì l'approvazione disgiunta degli aventi diritto di voto:

- del comune di sito e dei comuni limitrofi in blocco come anche, ma separatamente,
- quella di ogni singolo Cantone, il cui territorio non dista più di 30 km dall'impianto nucleare.

Qui sotto mostriamo quali Cantoni, oltre al gruppo del comune di sito e dei comuni limitrofi, avrebbero dovuto approvare il progetto qualora questo disposto dell'iniziativa fosse stato in vigore al tempo dell'approvazione delle centrali, oggi in esercizio, di Beznau I e II e di Mühleberg nonché della centrale di Gosgen-Däniken, ormai già in fase avanzata di costruzione.

Centrali nucleari	Cantoni
Beznau I e II . . . . .	AG, ZH, SH, SO, BL, LU
Mühleberg . . . . .	BE, SO, FR, VD, NE
Gosgen-Däniken . . . . .	SO, BL, AG, LU, BE

In virtù della disposizione transitoria dell'iniziativa, un'approvazione successiva da parte del gruppo di comuni e dei Cantoni non sarebbe comunque più richiesta per i casi qui sopra indicati, la tabella rivestendo solo un valore esemplificativo.

Per contro l'approvazione del gruppo comunale e dei Cantoni sarebbe richiesta per le centrali nucleari seguenti:

Centrali nucleari	Cantoni
Leibstadt (attualmente in costruzione) . . . . .	AG, ZH, SH, SO, BL
Kaiseraugst . . . . .	AG, BL, BS, SO, BE
Graben . . . . .	BE, SO, BL, AG, LU
Verbois . . . . .	GE, VD

In allegato 1 diamo delle cartine che mostrano direttamente i Cantoni la cui approvazione sarebbe richiesta per il rilascio della concessione concernente queste centrali.

Orbene, stante il sistema d'approvazione disgiunta, basterebbe che il gruppo del comune di sito coi comuni limitrofi, oppure uno dei Cantoni indicati negasse l'assenso, per impedire alla vostra Assemblea di rilasciare la concessione.

### 422.3 Conclusioni

Il modo di voto previsto nell'iniziativa non è punto soddisfacente e non è nemmeno funzionale; oggettivamente poi non si vede perché i risultati del voto del comune di sito e dei comuni limitrofi vada valutato come un tutto mentre invece i risultati dei Cantoni contino singolarmente. Sulla questione della costruzione e dell'esercizio di una centrale come Kaiseraugst, Leibstadt o Graben, una parte essenziale della Nazione potrebbe facilmente essere messa in minoranza in un modo che suscita apprensioni: il veto di un unico Cantone od anche di un solo comune potrebbe porre in pericolo l'approvvigionamento energetico dell'intera Svizzera. Come si può argomentare oggettivamente il fatto che il Cantone di Berna, rispetto alla centrale di Kaiseraugst, debba esprimersi, mentre invece non lo possa fare rispetto alla centrale di Leibstadt? Oppure che i Cantoni di Zurigo e Sciafusa, rispetto alla centrale di Leibstadt, debbano esprimersi, ma non lo possano fare rispetto alla centrale di Kaiseraugst? Ad ambedue le centrali è interessata, con il 10 per cento rispettivamente l'8,5 per cento la NOK (Nordostschweizerische Kraftwerke AG), alla cui rete ambedue i Cantoni appartengono. E perché mai altri Cantoni, che pure appartengono alla rete della NOK, non avrebbero nulla da dire sulle due centrali ancorché il loro approvvigionamento energetico possa essere posto in serio pericolo qualora le due centrali non fossero costruite?

I rapporti di buon vicinato e d'amicizia confederale tra i Cantoni vengono, secondo noi, posti in gioco dall'iniziativa e il modo di voto conduce a una regionalizzazione del pensiero politico assai pericolosa, la quale, in ultima analisi, potrebbe anche porre in forse la nostra stessa stabilità statale.

Per illustrare concretamente l'assunto torna utile considerare le votazioni popolari federali, per vedere quali avrebbero avuto un esito positivo qualora ogni Cantone, singolarmente preso, avesse, come vuole l'iniziativa, dovuto dare un responso positivo: a contare dal 1848, ben 100 progetti sono stati approvati a maggioranza del popolo e dei Cantoni; tra questi, comunque, settanta sarebbero stati bocciati qualora fosse stata necessaria l'approvazione di ogni singolo Cantone e, fra gli altri, anche quello concernente l'introduzione del diritto d'iniziativa.

L'iniziativa mira tra l'altro a salvaguardare i diritti popolari in tema di costruzione e d'esercizio d'impianti nucleari; noi riconosciamo pienamente la validità di questo intento di offrire alla popolazione, che si sente toccata dal progetto, un diritto di codecisione essenzialmente migliorato rispetto alla vigente legge nucleare, del resto manifestamente carente (vedi sopra n. 321). Ma la via tracciata dall'iniziativa è però, al lume di quanto siamo venuti dicendo, impropria, disagiata e pericolosa. Fra l'altro risulta arduo, se non addirittura impossibile, delimitare in modo soddisfacente le regioni toccate da un progetto. Noi riteniamo proprio che il decreto federale, proposto dal nostro messaggio completo, con la sua procedura di rilascio della prelicenza, tiene molto meglio conto dei bisogni della popolazione nel quadro dei principi strutturali del nostro diritto pubblico. Per altre informazioni sulla proposta procedura di rilascio della prelicenza rinviamo al numero 211 del nostro messaggio completo.

## 423 Capoverso 5 (nuovo)

*Tenore*

<sup>5</sup> La concessione per un impianto nucleare può essere rilasciata se sono garantite la protezione dell'uomo e dell'ambiente e la sorveglianza del sito fino all'eliminazione di tutte le fonti di pericolo. I provvedimenti per proteggere la popolazione, segnatamente in caso di catastrofe, vanno resi di pubblico dominio almeno sei mesi avanti la prima votazione.

Circa i requisiti di sicurezza posti dalla legge vigente, e circa l'alto grado di sicurezza degli impianti nucleari e del sistema d'allarme che si sta perfezionando diamo le necessarie informazioni qui sopra al numero 2 del presente testo.

Ne viene che le domande formulate in questo capoverso 5 dell'iniziativa, per quanto concernono la sicurezza delle centrali rispettivamente la prote-

zione degli uomini e dell'ambiente, sono già soddisfatte. Per quanto esse attengono all'impostazione di un sistema d'allarme rapido, in caso di catastrofe, esse sono sul punto di venir soddisfatte.

#### **424 Capoverso 6 (nuovo)**

*Tenore*

<sup>6</sup> Se la protezione dell'uomo e dell'ambiente lo esige, l'Assemblea federale deve disporre la chiusura temporanea o definitiva o la soppressione dell'impianto nucleare senza indennizzo.

Già il diritto vigente prevede che un impianto nucleare possa essere transitoriamente o definitivamente chiuso allorché la protezione della popolazione o dell'ambiente lo richieda; l'iniziativa aggiunge che ciò deve avvenire mediante deliberazione della vostra Assemblea e che il proprietario dell'opera non avrebbe in nessun caso una pretesa in risarcimento. Ma la vostra Assemblea, per un provvedimento così caratterizzato dall'urgenza, non sarebbe affatto l'istanza più adatta, in quanto la deliberazione dovrebbe essere presa senz'indugio; almeno una decisione provvisoria dovrebbe essere lasciata al nostro Collegio.

La vigente legge prevede, nel suo articolo 9 capoverso 5, che se la licenza è revocata per ragioni non imputabili al titolare la Confederazione paga al medesimo, per il danno cagionato dalla revoca, un'equa indennità. Nell'ambito della revisione totale di cui abbiamo parlato si riesaminerà invero anche questo disposto.

#### **425 Capoverso 7 (nuovo)**

*Tenore*

<sup>7</sup> Il titolare della concessione è responsabile per ogni danno dovuto all'esercizio o all'eliminazione dell'impianto, ai combustibili nucleari ad esso destinati o ai residui radioattivi da esso provenienti. Parimente, chi trasporta combustibili nucleari o residui radioattivi è responsabile per ogni danno che ne deriva. Le pretese dei danneggiati nei confronti del responsabile e dell'assicurazione non si prescrivono prima di 90 anni dal sopraggiungere dell'evento dannoso. Il legislatore provvede mediante prescrizioni sull'assicurazione obbligatoria per responsabilità civile, alla sufficiente soddisfazione dei diritti di tutti i danneggiati. Esso istituisce altresì un fondo cui le persone sottoposte all'obbligo di assicurazione versano contributi per compensare costi eventualmente non coperti.

### 425.1 Paragone con l'ordinamento vigente

L'ordinamento proposto, su diversi punti, va ben oltre l'ordinamento vigente:

- a. Secondo il diritto in vigore la responsabilità causale si estende ai danni cagionati dagli effetti radioattivi, tossici, esplosivi, o d'altra sorta, d'un processo di trasmutazione nucleare; l'iniziativa vorrebbe estendere questa responsabilità causale a tutti i danni.
- b. Il diritto vigente (art. 12 cpv. 6 della legge) limita la responsabilità alla somma assicurata prescritta; l'iniziativa vorrebbe introdurre una responsabilità quantitativamente illimitata.
- c. Il diritto vigente prevede una prescrizione di due anni a contare dal giorno in cui il danneggiato conobbe il danno e la persona responsabile ma, in ogni caso, di dieci anni dal giorno in cui fu prodotto l'influsso che ha cagionato il danno. Decorso questo termine decennale, vi è ancora una possibilità per il danneggiato di ricorrere al «fondo per danni nucleari tardivi», e questa pretesa di risarcimento si prescrive a sua volta in due anni a contare dal giorno in cui il danneggiato conobbe il danno e la persona responsabile. Non v'è dunque, secondo il diritto vigente, una prescrizione assoluta. Su questo punto l'iniziativa vuol portare il termine di prescrizione ad almeno 90 anni dal sopraggiungere dell'evento dannoso; inoltre, secondo l'iniziativa, dovrebbe essere istituito un fondo per poter compensare dei costi eventualmente non coperti.

L'ordinamento attuale della responsabilità nel settore nucleare appare, come già c'è accaduto di segnalare (n. 324), bisognoso di revisione. Non da ultimo dovrebbe essere adeguato agli accordi internazionali, affinché i danni che travalicano le frontiere possano essere adeguatamente regolati. Come primo passo abbiamo provveduto, mediante la nostra ordinanza del 6 luglio 1977 presa in virtù di una delegazione di competenza contenuta nella legge nucleare stessa (art. 21 cpv. 2), ad aumentare la somma prescritta di copertura per le centrali nucleari da 40 milioni a 200 milioni. In una col progetto d'una nuova legge nucleare, vi presenteremo un ordinamento della responsabilità causale e dell'assicurazione molto più ampiamente strutturato.

### 425.2 Valutazione delle proposte dell'iniziativa

Nel quadro della revisione totale in corso della legge nucleare si sta proprio esaminando se la limitazione della responsabilità alla somma di copertura prescritta e l'esclusione della responsabilità stessa in taluni casi di forza maggiore (vedi n. 324.1 qui innanzi) possano essere revocate; conseguentemente l'iniziativa verrebbe in ciò soddisfatta. Su altri punti, per contro, le proposte dell'iniziativa travalicano assai le finalità stesse degli inizia-

tori: giusta il significato letterale del capoverso 7, la responsabilità illimitata dovrebbe valere per tutti i danni che si trovino in un qualunque rapporto con l'esercizio, di un impianto nucleare, o con gli elementi fissili o le scorie radioattive. Appare tuttavia dubbio che tale sia l'effettiva intenzione degli iniziatori e che essi vogliano veramente estendere la responsabilità nucleare anche magari ad una semplice collisione che coinvolga un qualunque veicolo appartenente all'azienda, o a qualunque altro infortunio per il quale i pericoli specifici connessi con la trasmutazione nucleare non giocano affatto. Il contesto dell'iniziativa fa invece pensare che si voglia alludere qui a una responsabilità per tutti i pericoli connessi con l'energia nucleare; nel quadro legislativo bisognerebbe però trovare una formulazione più precisa che soddisfi ed esprima chiaramente il requisito di un nesso causale giuridicamente pertinente con i pericoli tipicamente connessi col tipo d'esercizio. Una prescrizione di 90 anni per la responsabilità causale del titolare dell'impianto risulta poi veramente ai limiti della praticabilità (possibile scomparsa del responsabile dopo una tale durata, analogamente impossibilità di reperire la copertura assicurativa). Ben più funzionale è la possibilità offerta dal diritto vigente, già descritta più sopra, di ricorrere, per quei danni che insorgono decorso che sia il termine di prescrizione di 10 anni, al fondo per danni nucleari tardivi (art. 18 della legge nucleare) presentando ad esso una pretesa di risarcimento.

Per altri aspetti le proposte dell'iniziativa sono lacunose; infatti non vengono considerati, per esempio, i danni provenienti dalle parti radioattive di un impianto nucleare fuori servizio (vale a dire né in esercizio né in fase di distruzione), parti che non siano né elementi fissili né scorie. Insomma l'ordinamento proposto dagli iniziatori non è pensato con sufficiente coerenza. Inoltre potrebbe anche darsi che esso renda impossibile la ratificazione delle convenzioni internazionali.

#### **426 Capoverso 8 (nuovo)**

*Tenore*

<sup>a</sup> In caso di impianti nucleari in zona confinaria, la Confederazione si adopera affinché, sui due lati del confine, sia garantita la protezione dell'uomo e dell'ambiente.

A questa esigenza già la prassi attuale pienamente risponde.

#### **427 Capoverso 9 (nuovo)**

*Tenore*

<sup>a</sup> In caso di violazione delle presenti disposizioni costituzionali e dei pertinenti disposti esecutivi hanno diritto di ricorso anche i Comuni ed i Cantoni chiamati ad esprimersi secondo il capoverso 4.

Nella misura in cui il disposto costituzionale debba essere attuato tramite la vostra Assemblea non si riesce a vedere, al lume del diritto vigente, a chi possa essere indirizzato il ricorso. Per contro, ove trattasi di disposizioni di altre autorità federali, l'istanza di ricorso esiste, occorre però inferire da quell'«anche», che i Comuni e i Cantoni citati sarebbero in tal caso legittimati al ricorso soltanto qualora la possibilità di impugnativa fosse data anche ad altri.

Comunque si entra sempre su un terreno mal sicuro allorché si riconosce ad una collettività subordinata, rispetto a un determinato oggetto, un diritto di ricorso contro decisioni di una collettività superiore, sempre rispetto allo stesso oggetto. La legislazione conosce qui solo alcuni casi eccezionali. Comunque nel quadro della revisione totale in corso della legge nucleare si potrà esaminare se e in che modo possa essere data soddisfazione a questa domanda dell'iniziativa.

## **428      Disposizione transitoria**

### *Tenore*

La procedura di concessione deve essere eseguita anche per gli impianti nucleari già esistenti; per gli impianti in costruzione o in esercizio il 1° giugno 1975, non occorre l'approvazione degli aventi diritto di voto dei Comuni e dei Cantoni menzionati al capoverso 4. Se entro tre anni la concessione non può essere rilasciata, l'impianto deve essere chiuso.

### **428.1      Concessione senza consultazione popolare**

Alla data determinante — 1° giugno 1975 — erano in esercizio tre centrali vale a dire Beznau I e II e Mühleberg. La centrale di Gosgen-Däniken trovavasi in costruzione, e cioè in possesso di una licenza di costruire. Per tutti e quattro questi impianti la procedura di concessione dovrebbe essere avviata a posteriori innanzi alla vostra Assemblea, ma l'assenso dei comuni e dei Cantoni non sarebbe qui più richiesto. Se la concessione successiva non fosse concessa entro tre anni gli impianti summenzionati dovrebbero venir chiusi.

I reattori dell'Istituto federale di Würenlingen sono, giusta la legge attuale, impianti nucleari ma non lo sono per l'iniziativa in quanto non sono parti integranti di una centrale nucleare. L'istituto comprende però anche impianti per il deposito di combustibili nucleari radioattivi e di scorie. Tuttavia la questione a sapere se questi impianti sottostiano, giusta l'iniziativa, all'obbligo della concessione, rimane indecidibile in quanto la Confederazione non può rilasciare concessioni ad una sua azienda priva di personalità

giuridica propria — in altre parole non può rilasciare una concessione a se stessa.

La frase finale del disposto prescrive che l'impianto deve essere chiuso se entro tre anni la concessione non può essere rilasciata. Questa norma potrebbe avere effetti ingiusti per l'azienda e dannosi per l'economia allorché la procedura di concessione, per esempio a cagione della necessità di nuovi chiarimenti, dura talmente a lungo che il termine di tre anni finisce per scadere. L'impianto dovrebbe quindi essere chiuso anche se questi chiarimenti finissero per dimostrare che non v'è nulla da obiettare all'impianto stesso. Sul tema di un eventuale dovere di risarcimento torniamo poi qui sotto in altro contesto (vedi n. 43).

#### **428.2 Concessione su consultazione popolare**

Dopo la data determinante del 1<sup>o</sup> giugno 1975 si è iniziata la costruzione della centrale di Leibstadt. La licenza di sito per questa centrale era già stata data il 15 dicembre 1969; il 2 marzo 1973 la licenza fu dichiarata valida anche per una centrale provvista di torre di raffreddamento. Successivamente il nostro Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, con decisione del 19 dicembre 1975, conferì anche la prima licenza di costruzione parziale, completata da una seconda licenza il 14 aprile 1977. Contro queste due licenze s'ebbero dei ricorsi, ai quali peraltro fu negato effetto sospensivo. Le due licenze parziali costituiscono in sé un'approvazione della costruzione dell'intera opera, tanto che i lavori iniziarono ai primi del 1976. Noi non abbiamo però preso ancora decisione alcuna sui ricorsi introdotti.

Giusta l'iniziativa (cpv. 4), la vostra Assemblea potrebbe dare la concessione per questa centrale solo se gli aventi diritto di voto del comune di sito e dei comuni limitrofi nonché dei Cantoni Argovia, Zurigo, Sciaffusa, Basilea Campagna e Soletta (cf. n. 422.1) dessero il loro assenso. Secondo le circostanze questo assenso potrebbe anche mancare, onde l'impianto, in costruzione a contare dall'inizio del 1976, non potrebbe essere condotto a termine, in ogni caso la centrale non potrebbe essere posta in esercizio.

Votazioni comunali e cantonali dovrebbero aver luogo anche per i tre progetti nucleari per i quali già esiste la licenza di sito ma che non sono ancora in costruzione, vale a dire Kaiseraugst (licenza del 15 dicembre 1969 dichiarata valida il 28 agosto 1972 anche per esercizio con torre di raffreddamento), Graben (31 ottobre 1972) e Verbois (7 maggio 1974).

### 43 **Conseguenze finanziarie dell'iniziativa, segnatamente quanto all'obbligo di risarcimento**

Sulla base della licenza di sito e nel quadro rassicurante delle norme legislative vigenti, le quali conferiscono una pretesa giuridica al rilascio della licenza di costruire ove vengano soddisfatte le condizioni legali segnatamente quelle tecniche di sicurezza, le società delle centrali nucleari di Kaiseraugst e di Graben già hanno impegnato massicce somme nella progettazione, nell'acquisto dei terreni, in talune ordinazioni di elementi costitutivi e di materiali richiedenti lunghi termini di consegna, nel servizio degli interessi, ecc. Per Leibstadt, ove in base alle licenze di costruire del nostro Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie (contro le quali invero pendono ancora dei ricorsi) già si è dato inizio ai lavori ai primi del 1976, vanno aggiunte anche, a quelle innanzi elencate, notevoli spese di costruzione. Anche se, qualora la concessione fosse negata, una parte delle spese sino ad allora assunte fosse recuperabile mediante vendita di taluni oggetti, l'impresa sopporterebbe comunque una perdita dell'ordine dei milioni onde si pone la questione dell'indennizzo e di chi lo deve effettuare.

Il capoverso 6 del testo dell'iniziativa esclude l'indennizzo soltanto qualora l'impianto debba essere chiuso o soppresso poiché la protezione dell'uomo e dell'ambiente lo esige; ma questa riserva non è pertinente per i progetti i quali, a cagione del mancato assenso di comuni e Cantoni, non possono essere concessionati e nemmeno per quei progetti i quali, a cagione del decorso del termine triennale giusta la disposizione transitoria, più non possono essere concessionati (vedi qui innanzi n. 428.1). Nel nostro messaggio completo abbiamo ripreso l'opinione della commissione peritale di revisione della legge la quale, dopo approfondita discussione, è giunta alla conclusione che il rifiuto della prelicenza non poteva fondare un obbligo di indennizzo da parte della Confederazione (cfr. n. 122.33 di quel messaggio). Ma questa argomentazione non può senz'altro essere estrapolata al problema dell'iniziativa in quanto qui il rifiuto della concessione avrebbe come conseguenza che la centrale colpita dovrebbe sospendere i lavori di costruzione già iniziati o rispettivamente non potrebbe iniziare l'esercizio o infine dovrebbe cessarlo. Il passo della disposizione transitoria «l'impianto deve essere chiuso» assume di fatto la forza di una revoca di tutte le licenze sinora rilasciate in base alla legge nucleare, ancorché questa conseguenza non sia dal testo espressamente manifestata. Un obbligo d'indennizzo della Confederazione giusta l'articolo 9 capoverso 5 della legge nucleare apparirebbe anche qui poco verosimile. Per contro è razionale porre la questione se il rifiuto della concessione per impianti in costruzione o già in esercizio non corrisponda ad una espropriazione materiale. La questione tuttavia è ancora troppo poco chiarita sia dalla teoria sia dalla giurisprudenza e l'ultima parola tocca qui al Tribunale federale: non possiamo conseguentemente inol-

tarci su questo tema. Possiamo però sicuramente asserire che le conseguenze economiche della chiusura o della revoca di un impianto nucleare saranno comunque pesanti, indipendentemente dal fatto che vi sia o non vi sia l'indennizzo federale. È ormai un fatto che in base alle licenze già rilasciate giusta la legge nucleare e nella certezza del valore loro conferito dal diritto vigente (vedi n. 122.33 del nostro messaggio completo), notevoli somme sono già state investite e, considerando il tutt'ora incerto esito dell'iniziativa, devono continuare ad essere investite per prevenire danni (salari, mantenimento, locazione di macchine, ecc.). Qualora la concessione non fosse rilasciata alle opere che già si trovano in esercizio (Mühleberg, Beznau I e Beznau II)<sup>1)</sup>, alle opere che si trovano in costruzione (Gösgen, Leibstadt)<sup>2)</sup> oppure alle opere cui è stata conferita la licenza di sito (Kaiseraugst, Graben, Verbois)<sup>2)</sup> le relative società subirebbero delle perdite finanziarie che già da sole assommerebbero a centinaia di milioni. Ma andrebbero poi anche aggiunte le perdite di numerosi posti di lavoro presso queste stesse società e presso l'industria che si occupa delle forniture. Il connesso danno sarà pur sopportato da qualcuno, ma chiunque questi sia tale danno finirà comunque per ricadere sull'intera economia nazionale (vedi n. 214.2 del messaggio completo più volte citato).

Va poi aggiunto un altro argomento: se le otto centrali testé elencate non vengono concessionate e non entrano dunque in esercizio, il nostro Paese tre anni dopo l'accettazione dell'iniziativa verrebbe sicuramente a soffrire di penuria energetica già per il proprio fabbisogno. Qualora le centrali di Mühleberg, Beznau I, Beznau II e Gösgen ricevessero la concessione, in quanto è competenza esclusiva dell'Assemblea federale, ma non la ricevessero le altre centrali, diverrebbero altamente probabili, già nella seconda metà degli anni ottanta, delle situazioni di carenza di corrente durante il semestre invernale anche qualora l'esercizio delle quattro citate risultasse perfetto. L'alta probabilità di cui sopra è parola si tramuterebbe in quasi certezza qualora venissero a mancare le importazioni di corrente dalle centrali di Fessenheim e Bugey le quali, nel periodo considerato, dovrebbero fornire circa 2360 MWh (corrispondenti circa al doppio della produzione della centrale di Mühleberg). Orbene, la mancanza di tali importazioni deve essere considerata in quanto il nostro Paese, qualora non venissero concesionate le centrali di Kaiseraugst e di Leibstadt, si troverebbe nell'impossi-

<sup>1)</sup> Valore contabilizzato a fine 1976:

Beznau I:	
Beznau II:	circa 550 milioni
Mühleberg:	circa 250 milioni

<sup>2)</sup> Spese a fine 1976:

Gösgen:	circa 1 425 milioni
Leibstadt:	circa 790 milioni
Kaiseraugst:	circa 420 milioni
Graben:	circa 125 milioni

bilità di prevalersi di un diritto di reciprocità (vedi anche n. 212.2 del nostro messaggio completo). Invero a tali situazioni di penuria si potrebbe eventualmente rimediare mediante misure d'economia energetica molto drastiche, mediante la rinuncia a sostituire il petrolio con l'elettricità, nonché infine mediante la costruzione di grosse centrali termiche convenzionali. Non si può invece contare seriamente sull'impiego di energie alternative, come è detto nel numero 121.213 del nostro messaggio completo. La rinuncia alla sostituzione del petrolio come anche la costruzione di centrali termiche convenzionali funzionanti con petrolio o carbone appaiono esiziali da una veduta ecologica; inoltre tali soluzioni accentuerebbero ancora la nostra dipendenza unilaterale dalla produzione petrolifera senza contare che contraddirebbero una delle più espresse esigenze poste dalla Agenzia energetica internazionale ai propri Stati membri (cfr. quanto al tema dei presunti bisogni energetici ed a quello della sostituzione del petrolio i numeri 121.21, 121.22 e 212 del nostro messaggio completo).

## **5            Conseguenze quanto al personale ed alle finanze**

Qualora l'iniziativa passasse, la vostra Assemblea dovrebbe trattare domande di concessione sia per le nuove centrali sia per quelle già esistenti. Ne risulterebbe, nei primi anni, un notevole sovraccarico per il nostro Ufficio dell'economia energetica in quanto la preparazione dell'esame delle domande richiede molto lavoro e molto tempo. Siccome quell'ufficio già oggigiorno dispone di collaboratori in numero appena sufficiente non si potrebbe evitare d'assumere qualche specialista e qualche funzionario. Ma anche la trattazione delle istanze di concessione in parlamento comporterebbe un impegno accresciuto sia temporale sia finanziario. Inoltre un sicuro onere suppletivo ne verrebbe ai Cantoni e ai comuni considerate le necessarie votazioni popolari. Qualora però l'intento dell'iniziativa di rendere difficile o addirittura di impedire l'impianto di nuove centrali o di depositi di scorie radioattive avesse pieno effetto, si potrebbe col tempo diminuire gli effettivi di personale, segnatamente nella sezione per la sicurezza degli impianti nucleari. Non ne conseguirebbe però un alleggerimento del bilancio federale in quanto i costi degli organi di sicurezza sono già sopportati dalle società nucleari.

## **6            Considerazioni conclusive**

L'introduzione di votazioni popolari ristrette a regioni definite in modo non funzionale e il previsto modo di voto non sono affatto atti ad apportare un contributo razionale al riordinamento della procedura di licenza per gli

impianti nucleari. Basterebbe un Cantone eventualmente anche un comune per impedire la concessione. L'iniziativa toglierebbe così allo Stato centrale la libertà decisionale in una questione d'importanza generale cui, con concessione unanime, la politica e la scienza riconoscono spiccato carattere federale. L'iniziativa condurrebbe ad una accresciuta difficoltà se non addirittura all'impossibilità di costruire nuove centrali nucleari e depositi di scorie radioattive per le centrali esistenti il che, col tempo, porterebbe alla chiusura delle medesime anche qualora fossero state concesionate dalla vostra Assemblea. Le costruzioni non potrebbero nemmeno essere distrutte in quanto, per mancanza dell'adeguata concessione, non potrebbe essere approntato nessun deposito per le conseguenti scorie radioattive. L'accettazione dell'iniziativa comporta cioè conseguenze autocontraddittorie.

L'economia elettrica si troverebbe obbligata, per coprire i crescenti bisogni di corrente, a procedere alla costruzione accelerata di centrali termiche convenzionali per le quali, in virtù di considerazioni economiche, si dovrebbe probabilmente far ricorso all'olio pesante tanto nefasto all'ecologia. Aggiungasi che la dipendenza unilaterale del nostro approvvigionamento energetico dai prodotti petroliferi verrebbe ancora accentuata, con un moto cui la Confederazione, per mancanza di competenze costituzionali, non potrebbe opporsi.

L'ordinamento della responsabilità, così come è proposto con la sua prescrizione di almeno 90 anni, appare pressoché impraticabile. La disposizione transitoria potrebbe poi condurre a situazioni gravi ed a grosse perdite economiche.

Le proposte dell'iniziativa possono, in maggior parte, essere esaminate nel quadro della revisione attuale della legge nucleare e, se razionali, essere recepite nel nuovo testo di legge. Esse non richiedono del resto nessuna modificazione costituzionale; in parte già sono, seppure in altra forma, realizzate nel nostro progetto di complemento della legge nucleare.

Concludendo vi proponiamo, visti gli argomenti esposti, di sottoporre l'iniziativa al popolo e ai Cantoni raccomandando loro di respingerla.

L'attuale articolo 24<sup>quinquies</sup> conferisce allo Stato centrale una competenza legislativa ampia rispondente a tutti i bisogni che possono emergere nell'ambito dell'energia nucleare. Il legislatore non è limitato in nessun senso circa l'impostazione della legge. Ne consegue che non è necessario opporre all'iniziativa alcun controprogetto.

**Prospetto dei Cantoni il cui assenso sarebbe indispensabile per il rilascio di una concessione**

Carta 1: Kaiseraugst

Carta 2: Leibstadt

Carta 3: Graben e Verbois

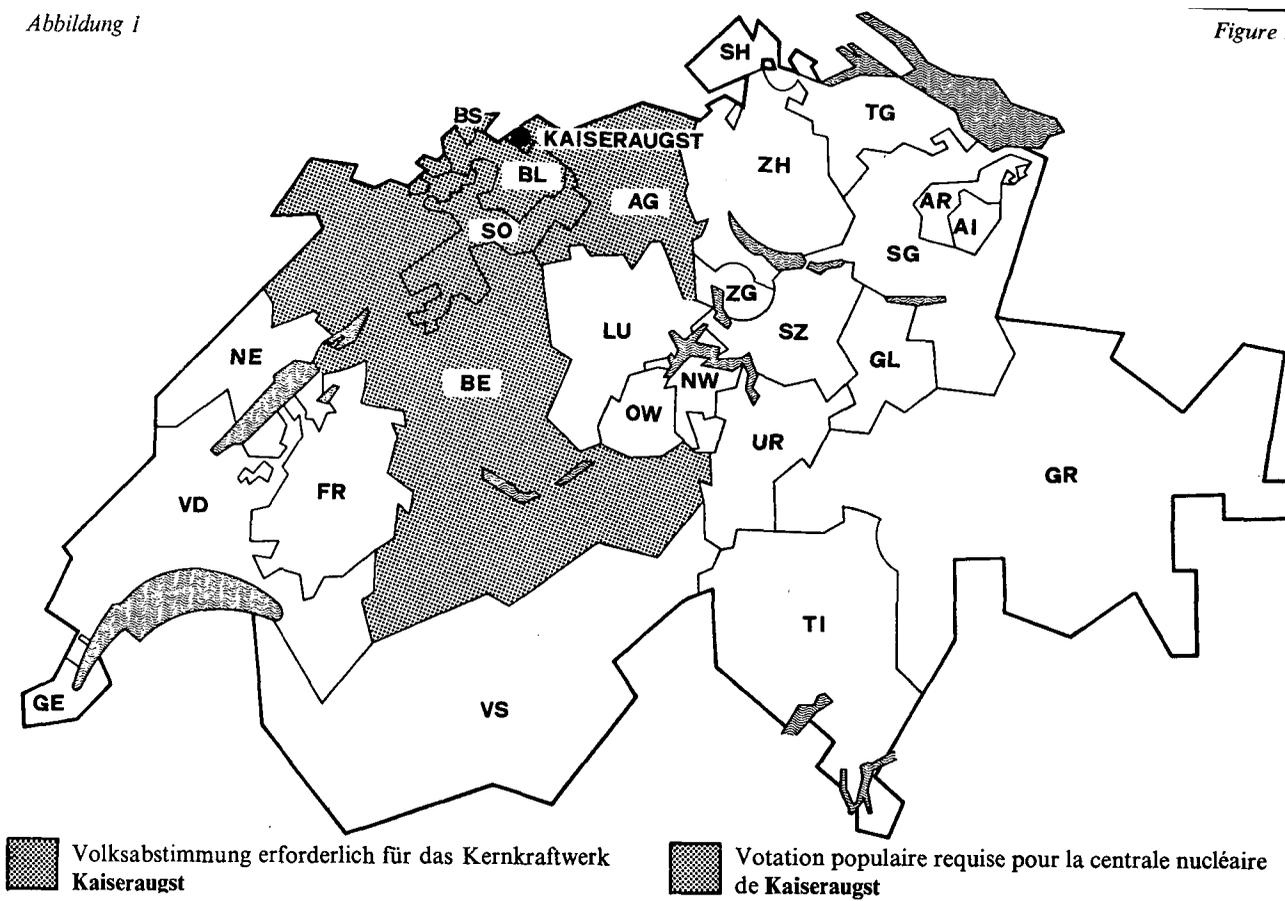
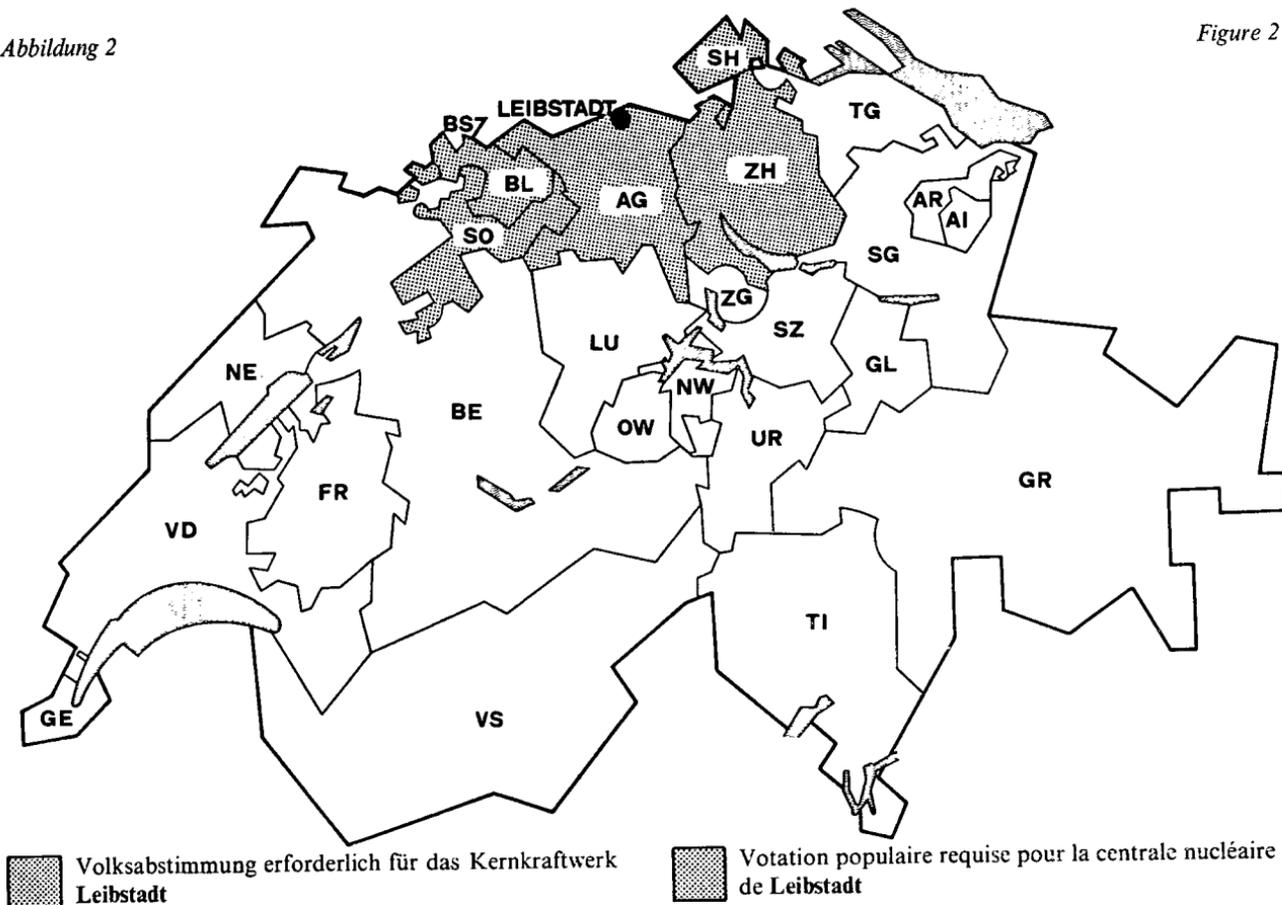
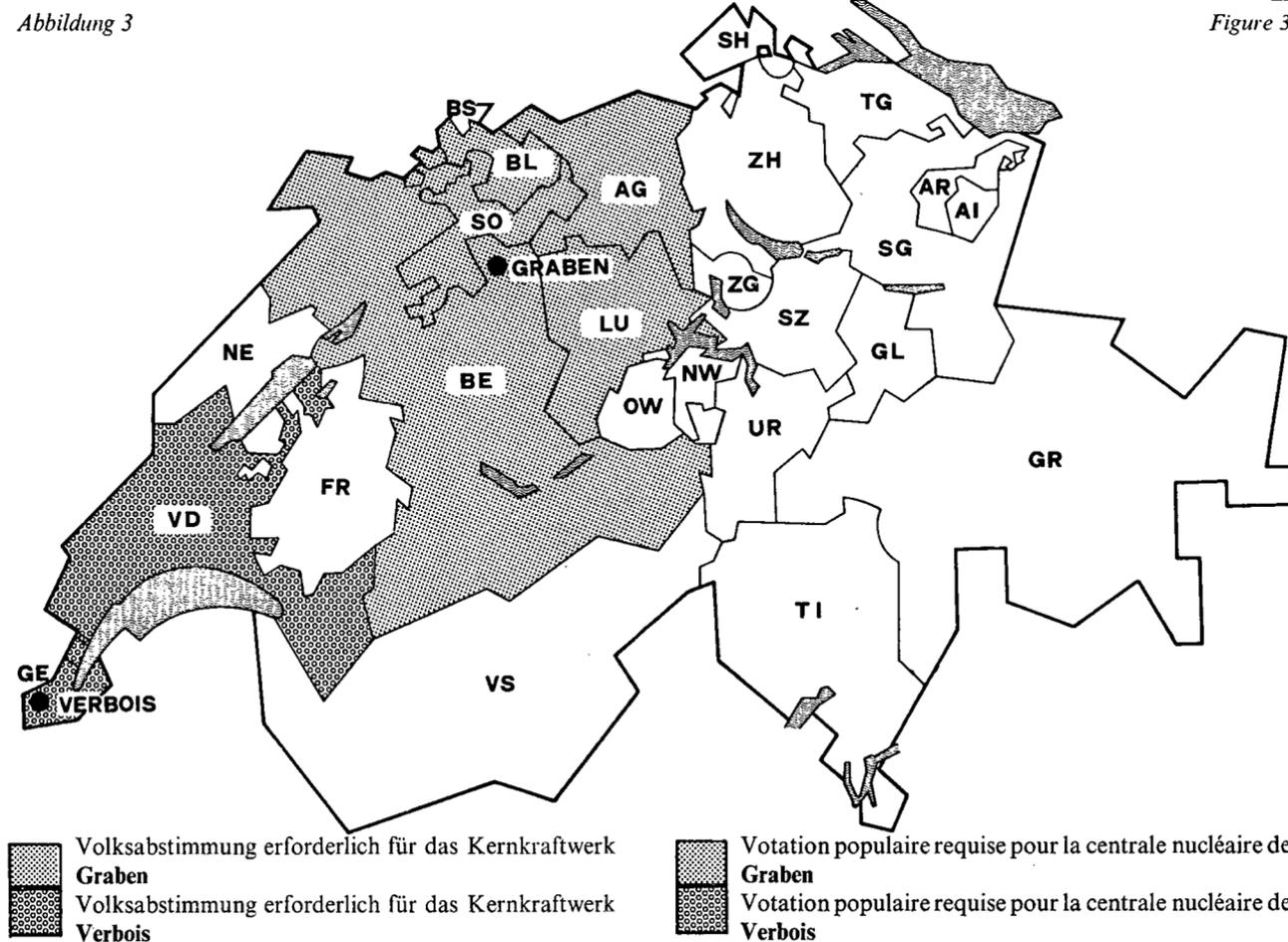


Abbildung 2

Figure 2





**Esito delle votazioni popolari, su progetti costituzionali o legislativi, applicando la norma della maggioranza degli aventi diritto di voto**

**a. Progetti accettati**

Solo 4 dei 267 progetti messi in votazione dal 1848 sarebbero stati accettati qualora fosse stata richiesta la maggioranza degli aventi diritto di voto:

1. *Revisione totale della Costituzione*

Votazione n. 12 del 19 aprile 1874

Numero degli elettori iscritti: indeterminato, inferiore tuttavia a quello per la votazione del 19 gennaio 1879 che fu di 636 996;

Partecipazione al voto: indeterminata, tuttavia un paragone analogo a quello che precede porterebbe a situarla assai vicino all'80 per cento:

		% degli elettori iscritti		
Si:	340 199	53	Cantoni: Si	14½
No:	198 013	31	No	7½

2. *LF sull'acquisto e l'esercizio delle ferrovie per il conto della Confederazione*

Votazione n. 53, del 20 febbraio 1898

Elettori iscritti:		% degli elettori iscritti		
Si:	734 644	53	Partecipazione	
No:	386 634	25	al voto:	78 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
	182 718			

3. *DF sull'adozione d'un articolo costituzionale per un'imposta di guerra non rinnovabile*

Votazione n. 74, del 6 giugno 1915

Elettori iscritti:		% degli elettori iscritti	Partecipazione al voto:	
Si:	871 476	52	Cantoni: Si	56 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
No:	452 117	3	No	19 <sup>0</sup> / <sub>2</sub>
	27 461			—

4. *LF sull'assicurazione vecchiaia e superstiti*

Votazione n. 114, del 6 luglio 1947

Elettori iscritti:		% degli elettori iscritti	Partecipazione al voto:	
	1 371 760			
Si:	862 036	63		
No:	215 496	16		
				79,70/0

**b. Progetti rifiutati**

Per contro i rimanenti 263 progetti sarebbero stati rifiutati qualora, invece della maggioranza dei votanti, fosse stata determinante quella degli aventi diritto di voto. È interessante notare che tra questi 263 progetti avrebbero figurato anche i seguenti:

1. *DF che inserisce nella Costituzione un articolo 24<sup>quater</sup> sulla protezione delle acque dell'inquinamento*

Votazione n. 169, del 5 dicembre 1953

Elettori iscritti:		% degli elettori iscritti	Partecipazione al voto:	
	1 433 363			59,10/0
Si:	671 565	47	Cantoni: Si	19 <sup>6</sup> / <sub>2</sub>
No:	154 234	11	No	—

2. *DF completante la Costituzione con un articolo 24<sup>septies</sup> sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale dagli agenti dannosi o molesti*

Votazione n. 225, del 6 giugno 1971

Elettori iscritti:		% degli elettori iscritti	Partecipazione al voto:	
	3 565 435			37,90/0
Si:	1 222 931	34	Cantoni: Si	19 <sup>6</sup> / <sub>2</sub>
No:	96 359	3	No	—

## **Decreto federale sull'iniziativa popolare «per la salvaguardia dei diritti popolari e della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti nucleari»**

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

considerata la domanda d'iniziativa presentata il 20 maggio 1976 «per la salvaguardia dei diritti popolari e della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti nucleari»<sup>1)</sup>;

visto il messaggio del Consiglio federale del 24 agosto 1977<sup>2)</sup>,

*decreta:*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> L'iniziativa popolare «per la salvaguardia dei diritti popolari e della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti nucleari» del 20 maggio 1976 è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

<sup>2</sup> L'iniziativa domanda che la Costituzione federale sia completata come segue:

#### *Art. 24quinquies cpv. 3 a 9 (nuovi)*

<sup>3</sup> Le centrali nucleari e gli impianti per l'ottenimento, il trattamento o il deposito di combustibili nucleari e residui radioattivi, in seguito chiamati impianti nucleari, soggiacciono a concessione, come pure gli ampliamenti di impianti esistenti. Per le centrali nucleari la durata della concessione è di 25 anni al massimo, una prorogazione è possibile con una nuova procedura.

<sup>4</sup> Il rilascio della concessione è di competenza dell'Assemblea federale. Condizione per il rilascio è l'approvazione degli aventi diritto di voto del Comune di sito in blocco con i Comuni limitrofi, nonché degli aventi diritto di voto di ogni singolo Cantone il cui territorio non disti più di 30 km dall'impianto nucleare.

<sup>5</sup> La concessione per un impianto nucleare può essere rilasciata se sono garantite la protezione dell'uomo e dell'ambiente e la sorveglianza del sito fino all'eliminazione di tutte le fonti di pericolo. I provvedimenti per proteggere la popolazione, segnatamente in caso di catastrofe, vanno resi di pubblico dominio almeno sei mesi avanti la prima votazione.

<sup>1)</sup> FF 1976 II 1107

<sup>2)</sup> FF 1977 III 367

<sup>6</sup> Se la protezione dell'uomo e dell'ambiente lo esige, l'Assemblea federale deve disporre la chiusura temporanea o definitiva o la soppressione dell'impianto nucleare senza indennizzo.

<sup>7</sup> Il titolare della concessione è responsabile per ogni danno dovuto all'esercizio o all'eliminazione dell'impianto, ai combustibili nucleari ad esso destinati o ai residui radioattivi da esso provenienti. Parimenti, chi trasporta combustibili nucleari o residui radioattivi è responsabile per ogni danno che ne deriva. Le pretese dei danneggiati nei confronti del responsabile e dell'assicurazione non si prescrivono prima di novant'anni dal sopraggiungere dell'evento dannoso. Il legislatore provvede, mediante prescrizioni sull'assicurazione obbligatoria per responsabilità civile, alla sufficiente soddisfazione dei diritti di tutti i danneggiati. Esso istituisce altresì un fondo cui le persone sottoposte all'obbligo di assicurazione versano contributi per compensare costi eventualmente non coperti.

<sup>8</sup> In caso di impianti nucleari in zona confinaria, la Confederazione si adopera affinché, sui due lati del confine, sia garantita la protezione dell'uomo e dell'ambiente.

<sup>9</sup> In caso di violazione delle presenti disposizioni costituzionali e dei pertinenti disposti esecutivi hanno diritto di ricorso anche i Comuni e i Cantoni chiamati ad esprimersi secondo il capovero 4.

#### *Disposizione transitoria*

La procedura di concessione dev'essere eseguita anche per gli impianti nucleari già esistenti; per gli impianti in costruzione o in esercizio al 1° giugno 1975 non occorre l'approvazione degli aventi diritto di voto dei Comuni e dei Cantoni menzionati al capovero 4. Se entro tre anni la concessione non può essere rilasciata, l'impianto dev'essere chiuso.

## **Art. 2**

Si propone al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

**Messaggio 77.054 sull'iniziativa popolare «per la salvaguardia dei diritti popolari e della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti nucleari» Del 24 agosto 1977**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.10.1977
Date	
Data	
Seite	367-409
Page	
Pagina	
Ref. No	10 112 364

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.