

15.079

**Messaggio
concernente il decreto federale sulla proroga della
moratoria per l'esportazione di elementi combustibili
esausti a scopo di ritrattamento**

del 18 novembre 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale sulla proroga della moratoria per l'esportazione di elementi combustibili esausti a scopo di ritrattamento.

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

18 novembre 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con la legge sull'energia nucleare il legislatore ha introdotto nel 2005 un divieto temporaneo di esportazione di elementi combustibili esausti a scopo di ritrattamento (moratoria) che terminerà alla fine di giugno 2016. Nel frattempo, nel quadro del primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050, le Camere federali hanno deciso un divieto (illimitato) di ritrattamento. Tuttavia, dal momento che allo scadere della moratoria questo progetto non sarà ancora entrato in vigore, con il presente messaggio il Consiglio federale chiede di prorogare di dieci anni il divieto di esportazione di elementi combustibili esausti a scopo di ritrattamento, indipendentemente dall'esito del primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Esistono attualmente due possibilità di gestione degli elementi combustibili esausti provenienti da centrali nucleari: il ritrattamento degli elementi combustibili esausti, con lo smaltimento delle scorie radioattive che ne derivano, o lo smaltimento diretto.

In passato, il ritrattamento degli elementi combustibili provenienti da centrali nucleari svizzere avveniva negli impianti di La Hague (Francia) e Sellafield (Gran Bretagna). Per diverse ragioni, che verranno approfondite di seguito (cfr. n. 1.3), nel suo messaggio del 28 febbraio 2001 concernente le iniziative popolari «Moratoria più – Per la proroga del blocco della costruzione di centrali nucleari e il contenimento del rischio nucleare (Moratoria più)» e «Corrente senza nucleare – Per una svolta energetica e la disattivazione progressiva delle centrali nucleari (Corrente senza nucleare)» nonché la legge sull'energia nucleare¹ (di seguito messaggio LENu), il Consiglio federale ha proposto al Parlamento un divieto di ritrattamento degli elementi combustibili esausti.

La questione del ritrattamento degli elementi combustibili esausti è stata al centro del dibattito sulla legge del 21 marzo 2003² sull'energia nucleare (LENu). Il Parlamento ha respinto il divieto proposto dal Consiglio federale, convenendo però l'introduzione di una moratoria per l'esportazione di elementi combustibili esausti a scopo di ritrattamento. A partire dal 1° luglio 2006, dopo che gli esercenti delle centrali nucleari avevano concluso tutte le operazioni di esportazione a scopo di ritrattamento stabilite per via contrattuale, l'esportazione a fini di ritrattamento è stata vietata per un periodo di 10 anni (art. 106 cpv. 4 LENu).

Nel suo messaggio del 4 settembre 2013 concernente il primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 (revisione del diritto in materia di energia) e l'iniziativa popolare «Per un abbandono pianificato dell'energia nucleare (Iniziativa per l'abbandono del nucleare)»³, il Consiglio federale ha nuovamente proposto alle Camere un divieto di ritrattamento. Da un lato, ha motivato la sua proposta adducendo argomentazioni inerenti alla situazione politica che, in seguito ai decreti del Consiglio federale e del Parlamento sull'abbandono dell'energia nucleare, è mutata. Dall'altro lato, ha rinviato alle motivazioni a sostegno di un divieto di ritrattamento già esposte nel messaggio LENu che conservano ancora la loro validità.

Le deliberazioni parlamentari sul primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 si concluderanno presumibilmente al più presto nel corso della sessione primavera del 2016. Pertanto, tenendo anche conto del termine di referendum, un eventuale divieto di ritrattamento potrebbe entrare in vigore solo dopo la scadenza della moratoria di dieci anni (30 giugno 2016).

Secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge del 18 marzo 2005⁴ sulla consultazione (LCo), per il presente progetto occorrerebbe avviare una procedura di

¹ FF **2001** 2349

² RS **732.1**

³ FF **2013** 6489

⁴ RS **172.061**

consultazione. Conformemente all'articolo 2 LCo, la procedura ha lo scopo di far partecipare i Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione della Confederazione e fornisce informazioni sulla congruità di un progetto e sul consenso che esso raccoglie. Tuttavia, negli anni 2000 (LENu) e 2012–2013 (primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050), una procedura di consultazione sulla questione del divieto (illimitato) di ritrattamento di elementi combustibili esausti ha già avuto luogo. Da una nuova procedura di consultazione per la proroga della moratoria, dopo soltanto due anni e mezzo dall'ultima consultazione in materia, non emergerebbero nuove informazioni sulla congruità del progetto o sul suo consenso. La finalità della procedura di consultazione di cui all'articolo 2 LCo non potrebbe pertanto essere raggiunta dopo un periodo così breve. Per questo motivo si è deciso di rinunciare a una procedura di consultazione sul presente progetto.

1.2 La normativa proposta

Per i motivi esposti, il Consiglio federale propone all'Assemblea federale di avvalersi della facoltà attribuitale nell'articolo 106 capoverso 4 ultimo periodo LENu e di prorogare di dieci anni la moratoria per l'esportazione degli elementi combustibili esausti mediante decreto federale semplice. In questo modo, il divieto temporaneo di esportazione a scopo di ritrattamento viene prorogato indipendentemente dall'esito del primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050. Senza questa proroga, il ritrattamento degli elementi combustibili sarebbe nuovamente ammesso a partire dal 1° luglio 2016, almeno per un certo periodo di tempo. Se e quando la revisione parziale della LENu proposta dal Consiglio federale entrerà in vigore insieme al divieto di ritrattamento, la moratoria diventerà priva di oggetto.

Con la proroga della moratoria proposta, il divieto di esportazione a fini di ritrattamento in vigore dal 1° luglio 2006 sarà valido ancora per altri dieci anni, vale a dire fino al 30 giugno 2026. In questo lasso di tempo gli elementi combustibili esausti andranno smaltiti come scorie radioattive.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il ritrattamento degli elementi combustibili esausti è una questione controversa. Nel quadro della procedura di consultazione sul primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050, i partecipanti a favore del ritrattamento hanno affermato che gli elementi combustibili esausti non sono da considerarsi rifiuti, ma beni di recupero che è possibile riutilizzare. Essi hanno inoltre fatto notare che dal ritrattamento di otto elementi combustibili esausti se ne possono produrre due nuovi. Introducendo un divieto, si rinunciarebbe pertanto al riciclaggio di materie prime e si limiterebbe lo sfruttamento dell'uranio all'1–2 per cento (contro circa il 100 per cento nel caso dell'impiego di cicli di combustibile avanzati). Sempre secondo i sostenitori del ritrattamento, la separazione dei beni di recupero dalle scorie ridurrebbe la quantità delle stesse e la radiotossicità rispetto allo stoccaggio diretto in strati geologici profondi degli elementi combustibili esausti.

Tuttavia, permangono dubbi riguardo alla sostenibilità del ritrattamento degli elementi combustibili esausti; per citare solo un esempio, negli impianti di ritrattamen-

to vengono rilasciate sostanze radioattive in forma diluita nell'aria e nell'acqua. Per questa ragione in Svizzera la costruzione di un impianto di ritrattamento non avrebbe sul piano politico alcuna possibilità di successo. Già solo per questo motivo il Consiglio federale non ritiene corretto ammettere il ritrattamento di elementi combustibili esausti provenienti da centrali nucleari svizzere se il ritrattamento e le relative emissioni di sostanze radioattive avvengono all'estero. Per uno sfruttamento dell'uranio pari a quasi il 100 per cento, cioè per l'impiego dei cosiddetti cicli avanzati del combustibile, è necessario ricorrere alla tecnologia dei reattori veloci autofertilizzanti, una tecnologia che, almeno in Europa, non è più oggetto di ricerche serie. Anche la riduzione della quantità di scorie è messa in dubbio. Dall'impiego di elementi combustibili ritrattati si generano i cosiddetti combustibili a ossidi misti (combustibili MOX), che non possono essere ritrattati una seconda volta negli impianti oggi disponibili. I combustibili MOX esausti devono pertanto essere smaltiti direttamente come scorie radioattive. Inoltre, il processo di ritrattamento produce rifiuti altamente radioattivi vetrificati che vengono poi ripresi dalle centrali nucleari. Allo stato attuale delle conoscenze, la quantità totale di scorie è la stessa con o senza ritrattamento. Oltretutto, nel mondo si registra un'eccedenza di plutonio (p. es. proveniente dai programmi di disarmo). Appare dunque più opportuno utilizzare il plutonio già esistente per la produzione di nuovi elementi combustibili MOX, anziché produrre nuovo plutonio tramite ritrattamento. Non da ultimo, con il ritrattamento aumentano anche i rischi di proliferazione.

Nel quadro dei dibattimenti parlamentari sulla LENu, la tecnologia del ritrattamento è stata definita non economica, pericolosa per l'ambiente e non sufficientemente sicura. Si è però anche tenuto conto del fatto che lo sviluppo tecnologico non si arresterà e con il tempo verranno elaborati processi che consentiranno di colmare le lacune e dissipare le incertezze attuali. Per questi motivi, il divieto permanente proposto dal Consiglio federale è stato respinto e al suo posto è stata decisa una moratoria. Il ritrattamento sarà vietato fintanto che non saranno disponibili nuovi processi epurati dagli svantaggi menzionati.

Il Consiglio federale constata che al momento non sono ancora disponibili nuovi processi che possano entrare in linea di conto per il ritrattamento degli elementi combustibili esausti provenienti dalle centrali nucleari svizzere. Le procedure di ritrattamento sono per lo più le stesse utilizzate oltre dieci anni fa, al momento delle consultazioni sulla LENu. Poiché gli argomenti di allora contro il ritrattamento continuano a valere ancora oggi, la nuova proroga di dieci anni della moratoria risponde anche alla volontà del legislatore storico. Questo è quanto proposto dal Consiglio federale mediante il presente messaggio.

1.4 Diritto comparato

Al giorno d'oggi, i Paesi membri dell'Unione europea gestiscono il ritrattamento in modi diversi. In Francia, Gran Bretagna, Paesi Bassi e Ungheria il ritrattamento viene assicurato soltanto da centrali nucleari. Anche l'Italia fa eseguire il ritrattamento degli elementi combustibili provenienti dai suoi impianti, definitivamente fuori servizio. I restanti Paesi UE che dispongono di centrali nucleari non fanno ritrattare gli elementi combustibili esausti, prevedendo di norma il loro smaltimento diretto. Nella fattispecie vige un esplicito divieto legale di ritrattamento in Germania, Belgio, Finlandia e Lituania.

Anche nel resto del mondo, i Paesi che dispongono di centrali nucleari gestiscono il ritrattamento in modo piuttosto dissimile. Il Giappone, l'India e, in parte, la Russia fanno ritrattare gli elementi combustibili esausti. In Canada e in Corea del Sud non vengono eseguiti ritrattamenti, mentre negli Stati Uniti vige un divieto in merito.

2 Ripercussioni

Il progetto non ha ripercussioni dirette sulla Confederazione e sui Cantoni.

Non è possibile fornire dati esatti sulle conseguenze della proroga della moratoria sugli esercenti delle centrali nucleari. Il Consiglio federale non dispone di cifre attendibili sui costi del ritrattamento degli elementi combustibili esausti, né sugli eventuali risparmi nel caso di smaltimento delle scorie radioattive. Peraltro, durante la procedura di consultazione sul primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050, gli esercenti non hanno dichiarato di aver dovuto sostenere costi supplementari o oneri aggiuntivi sostanziali in seguito all'introduzione del divieto di ritrattamento; parimenti, non hanno menzionato la possibilità di realizzare risparmi significativi se non si fosse introdotto il divieto.

3 Aspetti giuridici

3.1 Costituzionalità

L'articolo 90 della Costituzione federale⁵ (Cost.) conferisce al legislatore federale ampie competenze sulla normativa in materia di energia nucleare. Il presente progetto si fonda sull'articolo 106 capoverso 4 LENu, che prevede la possibilità di una proroga della moratoria di dieci anni al massimo.

3.2 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., le disposizioni importanti che stabiliscono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. Poiché la proroga della moratoria è una disposizione di questo tipo, viene emanata mediante modifica delle disposizioni transitorie della LENu.

Ai sensi dell'articolo 106 capoverso 4 LENu la presente modifica alla legge sull'energia nucleare può avvenire mediante decreto federale semplice. Dal momento che il decreto ha ripercussioni sulle norme di diritto, deve essere pubblicato nella Raccolta ufficiale. Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost., il presente decreto federale semplice non sottostà a referendum.

⁵ RS 101

4 Relazione con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁶ sul programma di legislatura 2011–2015, né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁷ sul programma di legislatura 2011–2015.

Poiché la deliberazione parlamentare sul primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 richiede più tempo di quanto inizialmente previsto, il divieto di ritrattamento contenuto nel pacchetto di misure non può entrare in vigore prima della scadenza della moratoria. Affinché il ritrattamento degli elementi combustibili esausti non sia nuovamente ammesso a partire dalla metà del 2016, la moratoria va prorogata con urgenza indipendentemente dagli esiti della Strategia energetica 2050.

4.2 Strategie nazionali del Consiglio federale

La Svizzera ha inserito lo sviluppo sostenibile fra i suoi obiettivi a lungo termine. Nella Costituzione federale è sancito più volte, in particolare in uno degli articoli introduttivi (art. 2, che elenca gli scopi della Confederazione). Per adempiere questo mandato costituzionale, dal 1997 il Consiglio federale presenta periodicamente i suoi intenti nella «Strategia per uno sviluppo sostenibile», documento di riferimento per interpretare e attuare il concetto di sviluppo sostenibile.

Il capitolo 8 della «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015»⁸ formula l'obiettivo di assumersi la responsabilità nelle sfide globali legate allo sviluppo e all'ambiente. La Svizzera ha ratificato la Convenzione di Oslo–Parigi (OSPAR), che prevede misure per la prevenzione e la lotta all'inquinamento marino, oltre che per la tutela dell'ambiente marino dagli effetti pregiudizievoli delle attività dell'uomo nell'Atlantico del Nord-Est. La proroga della moratoria è quindi conforme alla «Strategia per uno sviluppo sostenibile», tanto più che la Svizzera, con questo documento, apporta un contributo alla riduzione degli scarichi radioattivi nel Mare del Nord.

⁶ FF 2012 305

⁷ FF 2012 6413

⁸ Consultabile in Internet alla pagina: www.are.admin.ch > Rubrica Sviluppo sostenibile

