

15.XXX

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

del ...

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.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Con l'entrata in vigore della legge sull'energia nucleare nel 2005, il legislatore ha introdotto 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 di applicare un divieto (illimitato) di ritrattamento. Tuttavia, allo scadere della moratoria questo progetto non sarà ancora entrato in vigore. Alla luce di quanto precede, con il presente messaggio il Consiglio federale chiede di prorogare di dieci anni il divieto di esportazione a scopo di ritrattamento, indipendentemente dall'esito del primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050.

Messaggio

1 Puntii 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, e lo smaltimento diretto.

In passato, il ritrattamento degli elementi combustibili provenienti da centrali nucleari svizzere è avvenuto 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 (di seguito messaggio LENU)¹ 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 nucleare, il Consiglio federale ha proposto al Parlamento un divieto di ritrattamento degli elementi combustibili esausti.

La questione del ritrattamento 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 sull'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 ai 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 al mutamento della situazione politica in seguito ai decreti del Consiglio federale e del Parlamento sull'abbandono dell'energia nucleare. Dall'altro lato continuano a valere le motivazioni a sostegno di un divieto di ritrattamento già esposte nel messaggio LENU.

I dibattimenti parlamentari sul primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 si concluderanno presumibilmente non prima della sessione primaverile del 2016. Pertanto, tenendo anche conto del termine di referendum, un eventuale divieto di ritrattamento potrebbe entrare in vigore solo dopo la scadenza della prima moratoria (30 giugno 2016).

¹ FF 2001 2349

² RS 732.1

³ FF 2013 6489

Secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge del 18 marzo 2005⁴ sulla consultazione (LCo), per il presente progetto occorre, di regola, avviare una procedura di 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 nel 2012-13 (primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050) ha già avuto luogo una procedura di consultazione sulla questione del divieto (illimitato) di ritrattamento di elementi combustibili esausti. Da una nuova procedura di consultazione per la proroga della moratoria, dopo soltanto due anni e mezzo dall'ultima consultazione in materia, non si ricaverebbero 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. 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 al Parlamento di avvalersi della propria facoltà di cui all'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 una proroga, a partire dal 1° luglio 2016 il ritrattamento degli elementi combustibili sarebbe nuovamente ammesso, 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 obsoleta.

Con la proroga della moratoria proposta, il divieto di esportazione ai fini di ritrattamento in vigore dal 1° luglio 2006 continua a essere valido 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 i combustibili esausti non sono da considerarsi rifiuti, ma beni di recupero che è possibile riutilizzare. I sostenitori hanno inoltre fatto notare che dal ritrattamento di otto elementi combustibili esausti se ne possono produrre due nuovi. Introducendo un divieto, pertanto, si rinunciarebbe al riciclo 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). Secondo i partecipanti favorevoli al ritrattamento, la separazione dei beni di recupero dalle scorie ridurrebbe la quantità

⁴ RS 172.061

di queste ultime e la radiotossicità rispetto allo stoccaggio diretto in strati geologici profondi degli elementi combustibili esausti.

Tuttavia, permangono dei dubbi riguardo alla sostenibilità del ritrattamento degli elementi combustibili esausti; per citare solo un esempio, negli impianti di ritrattamento vengono rilasciate sostanze radioattive in forma diluita nell'aria e nell'acqua. Di conseguenza, sul piano politico ci sono scarse possibilità di approvare la costruzione di un impianto di ritrattamento in Svizzera. Già solo per questo motivo il Consiglio federale non ritiene giusto 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 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 (provenienti per es. dai programmi di disarmo). Appare dunque più opportuno utilizzare il plutonio già esistente per la produzione di nuovi 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 antieconomica, pericolosa per l'ambiente e non sufficientemente sicura. Si è però anche tenuto conto del fatto che lo sviluppo tecnologico non si arresterà e che 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 introdotta una moratoria. Il ritrattamento sarà vietato fintanto che non saranno disponibili nuovi processi esenti dagli svantaggi menzionati.

Il Consiglio federale constata che al momento non sono ancora disponibili nuovi processi ammissibili nel quadro del 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 modo diverso: viene eseguito soltanto da centrali nucleari di Francia, Gran Bretagna, Paesi Bassi e Ungheria. 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. Gli impianti situati in Giappone, India e, in parte, in 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

⁵ RS 101

Raccolta ufficiale. Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost., il presente decreto federale semplice non sottostà a referendum.

4. Programma di legislatura e 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 consultazione 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 ripreso 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 a questo mandato, dal 1997 il Consiglio federale presenta periodicamente le sue intenzioni nella «Strategia per uno sviluppo sostenibile», un documento al quale riferirsi per interpretare e attuare il concetto di sviluppo sostenibile.

Il capitolo 8 della «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015»⁸ ricorda la necessità di assumersi le proprie 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: <http://www.are.admin.ch/index.html?lang=it>, sezione Sviluppo sostenibile