



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

29.11.2023

Rapporto esplicativo concernente la revisione del novembre 2023 dell'ordinanza sull'energia nucleare

Indice

1.	Punti essenziali del progetto	1
2.	Conseguenze finanziarie, a livello di personale e di altro tipo per Confederazione, Cantoni e Comuni	1
3.	Conseguenze su economia, ambiente e società	1
4.	Commento alle singole disposizioni	1

1. Punti essenziali del progetto

Nell'ordinanza del 10 dicembre 2004 sull'energia nucleare (OENu; RS 732.11) deve essere inserita la responsabilità del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) in relazione alla conclusione di accordi internazionali con Stati terzi concernenti l'esportazione e la reimportazione di scorie a bassa e media attività a scopo di condizionamento. Si tratta di una delega della responsabilità finora attribuita al Consiglio federale in virtù dell'articolo 104 capoverso 1 lettera a della legge del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (LENu; RS 732.1).

2. Conseguenze finanziarie, a livello di personale e di altro tipo per Confederazione, Cantoni e Comuni

L'esportazione di scorie a bassa e media attività a scopo di condizionamento è rara, quindi le conseguenze per la Confederazione sono limitate. Grazie alla nuova responsabilità del DATEC, lo snellimento della procedura a livello nazionale dovrebbe comportare una riduzione del lavoro per l'Amministrazione federale.

Il progetto non ha ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni.

3. Conseguenze su economia, ambiente e società

La prevista modifica dell'OENu riguarda solo l'organizzazione, ovvero la distribuzione delle responsabilità all'interno dell'Amministrazione federale, e non ha alcuna conseguenza sull'economia, sull'ambiente e sulla società.

4. Commento alle singole disposizioni

Art. 55 cpv. 3

Il nuovo capoverso che viene inserito fa riferimento alle disposizioni dell'articolo 34 LENu relative alla manipolazione di scorie radioattive.¹ In particolare, all'esportazione di scorie radioattive si applicano condizioni speciali, da un lato per l'esportazione a scopo di condizionamento e dall'altro per l'esportazione a scopo di stoccaggio.² I due casi differiscono in particolare per il fatto che, nel caso di esportazione a scopo di condizionamento, le scorie radioattive devono essere in ogni caso riprese (cfr. articolo 34 capoverso 3 lettera d LENu). Nel caso in questione, viene creata una nuova norma solo per il caso di esportazione a scopo di condizionamento.

Per l'autorizzazione dell'esportazione di scorie radioattive, l'articolo 34 capoverso 3 LENu elenca una serie di ulteriori condizioni speciali che devono essere soddisfatte in aggiunta alle condizioni generali di autorizzazione per la manipolazione di beni nucleari (art. 7 LENu). Una di queste è che lo Stato destinatario abbia acconsentito in un accordo internazionale all'importazione, a scopo di condizionamento, delle scorie radioattive (lett. a). Di regola è il Consiglio federale a essere responsabile della

¹ Secondo l'articolo 3 lettera j LENu manipolazione significa: ricerca, sviluppo, fabbricazione, immagazzinamento, trasporto, importazione, esportazione, transito e intermediazione.

² Secondo l'articolo 3 lettera g LENu condizionamento significa: insieme delle operazioni di preparazione delle scorie radioattive per l'immagazzinamento intermedio o per l'immagazzinamento in un deposito in strati geologici profondi. Comprende in particolare lo smontaggio meccanico, la decontaminazione, la compressione, l'incenerimento delle scorie combustibili, la chiusura in matrici delle scorie e l'imballaggio.

conclusione di questo accordo internazionale (art. 104 cpv. 1 lett. a LENu). Sulla base di un recente caso, l'autorità di autorizzazione ha tuttavia rilevato che la responsabilità del Consiglio federale non è sempre adeguata al livello.

La guida del DFAE alla prassi in materia di trattati internazionali, al numero marginale 107 e seg., afferma quanto segue:³

«In Svizzera è il contenuto di un accordo, e non la forma o il titolo, a determinare la procedura interna di approvazione e di entrata in vigore. Per stabilire la competenza interna di conclusione, di modifica o di denuncia di un'intesa internazionale, occorre dapprima determinare se questa è destinata a produrre effetti giuridicamente vincolanti nel diritto internazionale. Se l'intesa è formulata in modo tale che la Confederazione (che agisce per mezzo del Consiglio federale o di un'autorità subordinata) assume impegni concreti che la vincolano giuridicamente, si è in presenza di un trattato. In diritto internazionale è infatti la Confederazione (cfr. art. 6 CV), e non l'unità amministrativa, generalmente priva di personalità giuridica, che può essere ritenuta responsabile degli impegni assunti.

Se il testo non esprime nessun obbligo giuridico per le parti, il che deve essere, se possibile, espressamente menzionato, si tratta di uno strumento non vincolante. In genere la competenza di conclusione, di modifica o di denuncia spetta allora al Consiglio federale, conformemente all'articolo 184 capoverso 1 Cost. La soft law rientra in questa categoria. Un dipartimento ha la competenza di concludere, modificare o denunciare un tale strumento solamente se questo riveste un'importanza molto limitata sotto il profilo della politica estera della Svizzera o se le circostanze indicano chiaramente che solo il dipartimento è politicamente coinvolto.»

Sulla base di queste considerazioni, l'accordo internazionale di cui all'articolo 34 capoverso 3 OENu è uno strumento che non è destinato ad avere effetti vincolanti dal punto di vista del diritto internazionale. Esso non disciplina diritti e obblighi particolari tra gli Stati, dato che si tratta principalmente di un consenso formalizzato all'importazione da parte dello Stato ricevente. In particolare, questo Stato non si impegna a conservare o smaltire le scorie radioattive sul proprio territorio. L'unico contenuto dell'accordo è la dichiarazione che è stato concordato che le scorie radioattive possono essere esportate dalla Svizzera verso un Paese estero e condizionate lì. L'accordo non ha inoltre alcuna influenza diretta sugli accordi di diritto privato tra il mittente svizzero e il destinatario estero delle scorie radioattive.

Secondo la guida alla prassi, un accordo non vincolante di questo tipo può essere concluso dal Dipartimento sotto la propria responsabilità se riveste un'importanza molto limitata sotto il profilo della politica estera. In particolare, si può ipotizzare che l'esportazione di scorie a bassa e media attività a scopo di condizionamento rivesta un'importanza molto limitata sotto il profilo della politica estera. Sulla base di quanto scritto, la prevista delega della responsabilità dal Consiglio federale al Dipartimento è quindi senz'altro compatibile con la prassi svizzera esistente in materia di trattati internazionali.

A livello di Unione europea, la questione è regolata dalla direttiva 2006/117/Euratom del Consiglio dell'UE, del 26 novembre 2006, relativa alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e combustibile esaurito.

La direttiva riconosce il requisito del consenso da parte dello Stato di destinazione e degli eventuali Stati di transito (art. 9 della direttiva). Tale consenso può anche essere implicito se le autorità competenti degli Stati interessati non si sono pronunciate entro due mesi.

Gli Stati membri designano essi stessi le loro autorità competenti che, secondo la definizione della direttiva, sono le autorità preposte all'applicazione della legge. A livello di Unione europea, quindi, sono

³ Edizione 2023 (cfr. <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/dfae/publikationen.html/content/publikationen/it/eda/voelkerrecht/Praxisleitfaden-Voelkerrechtliche-Vertraege>, ultimo accesso luglio 2023).

generalmente le autorità amministrative, piuttosto che i governi, ad essere responsabili dell'approvazione del transito e dell'importazione di scorie radioattive.

In base a quanto scritto, il Consiglio federale ritiene che il fatto di dover concludere accordi non vincolanti di diritto internazionale riguardanti il consenso di Paesi terzi all'importazione di piccole (di norma) quantità di scorie radioattive a scopo di condizionamento non sia adeguato al livello.

Per questo motivo, la sua competenza ai sensi dell'articolo 104 capoverso 1 lettera a LENU di concludere gli accordi internazionali di cui all'articolo 34 capoverso 3 LENU deve essere delegata al DATEC in virtù di quanto disposto dall'articolo 48a capoverso 1 della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).