



Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nella Raccolta ufficiale.

Berna, 30 settembre 2022

Rapporto esplicativo relativo all'ordinanza concernente l'aumento tempo- raneo della produzione di energia elettrica nelle centrali idroelettriche e all'ordinanza concernente la modifica di di- sposizioni della legge sull'approvvigiona- mento del Paese



Spiegazioni

1 Situazione iniziale

La guerra in Ucraina e la conseguente riduzione delle importazioni di gas dalla Russia in Europa in misura superiore al 60 per cento, lo spegnimento di quasi la metà delle centrali nucleari francesi e il parziale abbassamento del livello dei laghi artificiali svizzeri hanno determinato un aumento notevole del rischio di penuria di energia elettrica nell'inverno 2022/23. Pertanto, il Consiglio federale ha prontamente adottato diverse misure, tra cui l'impiego di centrali elettriche di riserva, la creazione di una riserva di energia idroelettrica nell'ordine di 500 GWh, l'incarico di costituire ulteriori riserve di gas e una campagna di risparmio energetico per la riduzione dei consumi. Oggi, nonostante queste misure, esiste il pericolo di un'imminente situazione di penuria di energia elettrica. Sono pertanto necessari sforzi supplementari.

Data la situazione, in applicazione dell'articolo 31 capoversi 1 e 2 lettera c della legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP; RS 531), il Consiglio federale può adottare misure d'intervento economico temporanee per garantire l'approvvigionamento di beni d'importanza vitale e, in particolare, emanare prescrizioni concernenti la trasformazione e l'adeguamento della produzione, con la possibilità di derogare dal diritto vigente. In quest'ottica, il Consiglio federale prevede di ridurre temporaneamente i deflussi residuali dal 1° ottobre 2022, in modo da avere più acqua a disposizione per la produzione di energia elettrica.

2 Punti essenziali del progetto

La legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAC; RS 814.20) prescrive che, in caso di prelievo, sia assicurato un determinato deflusso residuale. Si tratta di quella parte dell'apporto naturale di acqua necessario per soddisfare le funzioni di un corso d'acqua. Per le centrali idroelettriche che hanno ottenuto una nuova concessione dopo la revisione della LPAC nel 1992, il deflusso residuale è calcolato conformemente agli articoli da 31 a 33 LPAC. L'articolo 31 capoverso 1 definisce un deflusso residuale minimo in base ai parametri idrogeologici. L'articolo 31 capoverso 2 prescrive che questi deflussi residuali siano aumentati qualora non possano essere adempiute le esigenze di base di cui al capoverso 1 concernenti la qualità delle acque, la rigenerazione dell'acquifero e l'ecologia delle acque. In casi specifici, l'articolo 32 LPAC consente una riduzione dei deflussi minimi definiti secondo l'articolo 31 capoversi 1 e 2 LPAC. L'articolo 33 LPAC prevede la possibilità di aumentare i deflussi residuali minimi nella misura risultante da una ponderazione degli interessi. Dal 1992, le disposizioni degli articoli da 31 a 33 LPAC sono state applicate a circa 140 impianti idroelettrici. In circa 45 impianti i deflussi residuali minimi stabiliti di cui all'articolo 31 capoverso 1 sono stati aumentati in conformità all'articolo 31 capoverso 2 e all'articolo 33 LPAC. La produzione viene di conseguenza ridotta al massimo di 250 GWh all'anno.

Secondo la Commissione federale dell'energia elettrica (EiCom) esiste attualmente un pericolo elevato che nel prossimo inverno 2023 si possa verificare una situazione di penuria di elettricità. Al fine di attenuare questo pericolo, il Consiglio federale intende ottimizzare l'utilizzo dell'energia idroelettrica riducendo temporaneamente i deflussi residuali mediante due

ordinanze¹². In un arco di sette mesi, tra il 1° ottobre 2022 e il 30 aprile 2023, i deflussi residui dovranno essere limitati secondo le prescrizioni base dell'articolo 31 capoverso 1 LPAc. In questi sette mesi si avrà un aumento di produzione massimo di 150 GWh, corrispondente a circa il 30 per cento della riserva di energia idroelettrica decisa nel febbraio 2022. Occorre tenere presente che il valore effettivo potrebbe essere più basso, ad esempio perché nelle centrali elettriche di frontiera questa norma può essere attuata solo con il consenso delle autorità estere, oppure perché a volte i tratti di deflusso residuale sono già sfruttati a fini energetici da piccole centrali di dotazione. È inoltre possibile che in alcune centrali la riduzione dei deflussi residui non sia tecnicamente realizzabile.

Quanto prima sarà attuato il provvedimento previsto, tanto maggiore sarà la sua efficacia. Per questo motivo il Consiglio federale mette in vigore le disposizioni già il 1° ottobre 2022. La loro applicazione anticipata rallenta lo svuotamento dei laghi artificiali che, in situazioni di penuria, rappresentano la principale fonte di produzione di energia elettrica. Questo volume d'acqua risparmiato nei laghi artificiali sarà disponibile durante la situazione di penuria di elettricità a marzo o aprile 2023.

La riduzione dei deflussi residui ha ripercussioni sull'ambiente. Per quanto concerne l'ecologia delle acque, si deve attendere una limitazione temporanea della migrazione dei pesci. Di conseguenza, potrebbe verificarsi una minore riproduzione dei pesci nella primavera 2023. Se il provvedimento viene applicato un'unica volta nei mesi invernali, le popolazioni ittiche potranno riprendersi l'anno successivo. In tal caso, il danno non sarà irreversibile. Questa stima vale per tutte le specie ittiche, sia sull'Altipiano che nella regione alpina. La riduzione dei deflussi residui può compromettere localmente i livelli delle acque sotterranee, e quindi l'approvvigionamento di acqua potabile al di fuori dei grandi fondivalle. Qualora nelle acque interessate fossero presenti sostanze nocive, la riduzione dei deflussi residui causerebbe eventualmente un leggero aumento della concentrazione di queste sostanze. Dal momento che i cambiamenti dei livelli delle acque sotterranee sono molto lenti, la prevista riduzione temporanea dei deflussi residui avrà solo un impatto minimo. Si valuta pertanto che, in caso di applicazione temporanea delle ordinanze su un periodo di sette mesi, le ripercussioni sull'ambiente saranno sostenibili. In sintesi, i possibili danni nel settore ambientale sono considerati proporzionati a fronte del beneficio economico. Qualora la normativa venisse applicata a lungo termine, sarebbero invece da prevedere ripercussioni irreversibili.

3 Provvedimenti complementari

Nell'ambito della procedura di consultazione, i Cantoni hanno proposto ulteriori provvedimenti volti ad aumentare la produzione di energia elettrica. Tuttavia, tali provvedimenti rientrano nell'ambito di competenza dei Cantoni e possono essere attuati dagli stessi senza modifiche a livello di ordinanza. Pertanto il Consiglio federale si rivolgerà per iscritto ai Cantoni raccomandando un esame immediato e, ove possibile, l'attuazione dei provvedimenti seguenti:

¹ Ordinanza concernente la modifica di disposizioni della legge sull'approvvigionamento del Paese

² Ordinanza concernente l'aumento temporaneo della produzione di energia elettrica nelle centrali idroelettriche

- aumento temporaneo della quota di ritenuta delle centrali fluviali, sempre che non risultino danni collaterali (generazione o inasprimento del deficit da piene, danni a terzi dovuti a opere di ritenzione o variazione dei livelli delle acque sotterranee).
- autorizzazione a tempo determinato di un utilizzo ottimizzato delle centrali che va oltre la concessione (ad es. aumento della portata di dimensionamento).

4 Basi legali

In caso di minaccia imminente di una grave situazione di penuria, il Consiglio federale può adottare misure d'intervento economico temporanee per garantire l'approvvigionamento di beni d'importanza vitale (art. 31 cpv. 1 LAP) ed emanare prescrizioni concernenti l'adeguamento della produzione (art. 31 cpv. 2 lett. c LAP). Inoltre, per la durata di validità delle misure d'intervento economico, il Consiglio federale può dichiarare temporaneamente inapplicabili le disposizioni di altri atti normativi contrari a tali misure (art. 34 LAP).

Il presupposto per questa competenza del Consiglio federale è:

- a) una situazione di grave penuria o forte minaccia per l'approvvigionamento in beni e servizi d'importanza vitale (art. 2 lett. a e b LAP)
- b) già sopraggiunta o imminente (art. 31 cpv. 1 LAP).
- c) I provvedimenti adottati dal Consiglio federale devono essere proporzionati (art. 5 cpv. 2 Costituzione federale [Cost.; RS 101]).

Secondo la definizione data dal legislatore nell'articolo 4 capoverso 2 lettera a LAP, i vettori energetici, e quindi anche l'elettricità, sono un bene d'importanza vitale, motivo per cui il presupposto a) è soddisfatto.

Stando alle informazioni attualmente disponibili, a causa delle ridotte forniture di gas dalla Russia, l'arresto di diverse centrali nucleari francesi e le possibilità d'importazione eventualmente minori, questo inverno esiste il pericolo concreto di una penuria di elettricità. Per stabilire se la minaccia di una penuria di elettricità in relazione a un bene o un servizio è imminente, occorre considerare anche con quanto anticipo si riescono ad adottare provvedimenti efficaci per prevenire la perturbazione o limitarne l'entità prima che si verifichi la situazione di penuria. Per prevenire un'eventuale penuria di elettricità, occorre iniziare a produrre più corrente a partire dall'ottobre 2022 e intensificare l'alimentazione dei laghi artificiali, come illustrato più sopra al punto 2. È così data anche l'imminenza della minaccia di pericolo (presupposto b).

Infine, il pericolo al quale è esposto l'approvvigionamento deve essere notevole e comportare gravi danni economici imminenti. Secondo il messaggio concernente la revisione totale della LAP, del 3 settembre 2014, si può parlare di grave penuria soltanto se i problemi di approvvigionamento riguardano l'intero Paese o gran parte di esso (FF 2014 6105, p. 6118). Al momento non è possibile determinare in modo attendibile l'estensione quantitativa di un'eventuale situazione di penuria di elettricità. È invece certo che la situazione di penuria riguarderebbe l'intera zona di regolazione Svizzera. Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, anche la probabilità di intervento sembra essere decisamente maggiore rispetto agli altri

anni. Alla luce di queste considerazioni, esistono ragioni valide per cui il pericolo per l'approvvigionamento può essere considerato sufficientemente notevole per giustificare provvedimenti basati sull'articolo 32 LAP. Questa valutazione compete al Consiglio federale (cfr. FF 2014 6105, p. 6118). Considerate le informazioni attualmente disponibili, in assenza di ulteriori provvedimenti il Consiglio federale considera il potenziale di pericolo elevato.

Infine, l'interesse pubblico all'obiettivo perseguito con questi provvedimenti, vale a dire prevenire o attenuare una penuria di elettricità, deve superare l'interesse per la protezione dell'ambiente minacciato dal provvedimento e deve essere proporzionato. Dai calcoli è emerso che la limitazione del deflusso residuale alla misura prevista dall'articolo 31 capoverso 1 LPAC per la durata di sette mesi (ottobre 2022 – aprile 2023) determina un aumento massimo della produzione di energia elettrica di 150 GWh, corrispondente a circa il 30 per cento della riserva di energia idroelettrica decisa dal Consiglio federale nei laghi artificiali svizzeri. Aumentando la produzione, si tutelano le riserve di stoccaggio in vista di una penuria di elettricità. In questo senso il provvedimento ha un duplice effetto: da una parte, aumenta la capacità di produzione e, dall'altra, svolge un ruolo di sostegno durante il trasferimento di queste capacità ai tempi in cui si potrà verificare una possibile situazione di penuria. L'esecuzione di queste disposizioni comporta ripercussioni negative sull'ambiente. Data l'applicazione delle disposizioni temporalmente limitata a sette mesi, queste ripercussioni negative compariranno solo a livello locale e saranno reversibili nel momento in cui i provvedimenti verranno abrogati. Delle attuali 1500 centrali elettriche circa presenti in Svizzera, il provvedimento riguarda solo i circa 45 impianti che hanno ricevuto nuove concessioni dopo il 1992 e dove i deflussi residuali sono superiori ai valori minimi indicati nell'articolo 31 capoverso 1 LPAC. Di conseguenza, rispetto al beneficio economico, i provvedimenti possono essere considerati adeguati e proporzionati, motivo per cui è soddisfatto anche il presupposto c.

5 Chiarimenti relativi ai singoli articoli dell'ordinanza concernente l'aumento temporaneo della produzione di energia elettrica nelle centrali idroelettriche

Art. 1

L'articolo relativo allo scopo intende illustrare che, in considerazione della grave penuria imminente nell'approvvigionamento di elettricità, alcuni gestori di centrali idroelettriche sono tenuti a incrementare la propria produzione.

Art. 2 cpv. 1

La riduzione dei deflussi residuali in base all'articolo 31 capoverso 1 LPAC in caso di prelievi d'acqua comporta che circa 45 impianti, che dal 1992 a oggi hanno ricevuto una nuova concessione e applicano l'articolo 31 capoverso 2 o l'articolo 33 LPAC, debbano ridurre i propri deflussi residuali. La riduzione dei deflussi residuali a breve termine deve però essere tecnicamente possibile. Le centrali elettriche prive della possibilità tecnica sono esonerate dalla norma di cui all'articolo 2 capoverso 1. Riducendo i deflussi residuali in caso di prelievo per una durata di attuazione di sette mesi si attende una maggiore produzione di al massimo 150 GWh.

Art. 2 cpv. 2

Per le centrali idroelettriche di frontiera, il Paese confinante interessato insieme all'autorità

svizzera competente, l'Ufficio federale dell'energia (UFE), rilascia la concessione per l'utilizzo dell'energia idroelettrica. Di conseguenza, la Svizzera non è autorizzata a modificare unilateralmente le esigenze relative ai deflussi residuali per queste centrali. L'UFE deve pertanto chiedere il consenso all'autorità estera prima che i gestori delle centrali possano attuare il provvedimento.

Art. 2 cpv. 3

I gestori delle centrali elettriche interessati attuano la norma direttamente secondo il capoverso 1. Non è necessario adeguare le concessioni. Di conseguenza, i Cantoni non devono emanare alcuna decisione per l'attuazione del provvedimento.

Art. 2 cpv. 4

In catene di centrali elettriche, il provvedimento può comportare perdite d'esercizio per le centrali a valle di fiumi, se le centrali a monte presentano deflussi residuali minori che riducono la qualità d'acqua turbinabile delle centrali a valle. I gestori delle centrali interessate non possono rivendicare pretese di indennizzo verso la Confederazione e i Cantoni.

Art. 3

Con l'articolo 3 si stabilisce quali disposizioni sono dichiarate inapplicabili per la durata di validità dell'ordinanza del Consiglio federale sulla base dell'articolo 34 LAP.

Gli articoli 31 capoverso 2 e 33 LPAC non sono applicabili, altrimenti non sarebbe affatto possibile ridurre i deflussi residuali delle centrali interessate ai valori indicati nell'articolo 31 capoverso 1 LPAC. Le concessioni per l'utilizzo dell'energia idroelettrica devono tenere conto anche dei requisiti previsti dall'articolo 9 capoverso 1 lettere a e b della legge federale sulla pesca (LFSP). La prevista riduzione dei deflussi residuali secondo l'articolo 2 capoverso 1 della presente ordinanza può riguardare i provvedimenti ordinati secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettere a e b della legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca, motivo per cui devono essere anch'essi menzionati nell'articolo 3.

Art. 4

L'esecuzione nel settore dell'energia idroelettrica compete ai Cantoni (art. 45 LPAC). Alla Confederazione compete tuttavia l'esecuzione per le centrali idroelettriche di frontiera (art. 7 della legge del 22 dicembre 1916 sulle forze idriche [LUF])³. Come più sopra riportato in riferimento all'articolo 2 capoverso 3, per l'attuazione del provvedimento non è necessario adeguare le concessioni per l'utilizzazione della forza idrica. I Cantoni e l'UFE devono vigilare sull'attuazione ed essere a disposizione per eventuali domande dei gestori.

Art. 5

L'ordinanza entrerà in vigore il 1° ottobre 2022 e sarà valida fino al 30 aprile 2023. Qualora non dovesse verificarsi alcuna penuria di elettricità o tale penuria dovesse cessare prima del 30 aprile 2023, il Consiglio federale potrà decidere in ogni momento di abrogare anticipatamente l'ordinanza.

³ RS 721.80

6 Chiarimenti relativi all'allegato 1 dell'ordinanza concernente la modifica di disposizioni della legge sull'approvvigionamento del Paese

All. 1

Secondo l'articolo 34 LAP, in una situazione di grave penuria, sia essa sopraggiunta o imminente, il Consiglio federale può dichiarare temporaneamente inapplicabili le disposizioni di legge necessarie. Tali disposizioni sono inserite nell'allegato 1 della legge. Per la durata dell'ordinanza del Consiglio federale sull'aumento temporaneo della produzione di energia elettrica nelle centrali idroelettriche occorre dichiarare inapplicabili gli articoli 31 capoverso 2 e 33 LPAC come pure gli articoli 9 capoverso 1 lettere a e b LFSP (cfr. anche le osservazioni riportate più sopra in riferimento all'art. 3). Ai punti 7 e 8 dell'allegato 1 vengono pertanto aggiunte queste disposizioni.

7 Ripercussioni

Ripercussioni per i gestori delle centrali elettriche

L'esecuzione di queste disposizioni comporterà ripercussioni operative ed economiche per i gestori delle centrali elettriche. Mentre possono aumentare la produzione, nelle catene di centrali elettriche la normativa può invece comportare temporaneamente anche perdite d'esercizio per le centrali a valle di fiumi, se le centrali più a monte presentano deflussi residui minori che riducono la qualità d'acqua turbinabile delle centrali a valle. Considerati i prezzi della corrente attualmente elevati e la limitazione temporale di sette mesi, è possibile prendere in considerazione queste eventuali perdite operative di singoli gestori di centrali.

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale a livello di Confederazione e Cantoni

I Cantoni e, per le centrali elettriche di frontiera, l'UFE sono responsabili dell'esecuzione delle presenti disposizioni e devono mettere a disposizione le risorse necessarie a tal fine. Si ribadisce nuovamente che l'articolo 2 capoverso 1 viene attuato direttamente dai gestori e che le autorità competenti non devono emanare alcuna decisione.