



15.430

Iniziativa parlamentare Soppressione delle priorità nella rete di trasporto transfrontaliera

**Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione
del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati**

del 1° settembre 2016

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di adottare il progetto allegato.

1° settembre 2016

Per la Commissione:

Il presidente, Werner Luginbühl

Compendio

Dal 2006 vengono svolte vendite all'asta per l'attribuzione delle capacità a livello della rete transfrontaliera per il trasporto di energia elettrica. Da tali vendite all'asta sono escluse le forniture basate su contratti internazionali di acquisto e di fornitura conclusi prima del 31 ottobre 2002, come pure le forniture di elettricità a consumatori finali con servizio universale e quelle provenienti da fonti rinnovabili. Secondo la legge tali forniture sono prioritarie. Siccome l'insieme delle forniture potenzialmente prioritarie supera le capacità della rete di trasporto transfrontaliera, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati ha presentato un'iniziativa parlamentare mirante a modificare il disciplinamento attuale delle priorità: in futuro solo le forniture fondate su contratti internazionali di acquisto e di fornitura e quelle provenienti da centrali idroelettriche di frontiera avranno la precedenza. Sarà quindi stralciata la priorità accordata alle forniture di elettricità ai consumatori finali con servizio universale e quelle prodotte a partire da energie rinnovabili.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 28 aprile 2015 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha deciso senza voti contrari e con due astensioni di elaborare una modifica della legge federale del 23 marzo 2007¹ sull'approvvigionamento elettrico (LAEl). Tale modifica intende adattare le regole che disciplinano le priorità nelle forniture di energia elettrica nella rete di trasporto transfrontaliera alle prassi finora applicate effettivamente dalla Società nazionale di rete e dai gestori delle reti di trasporto dei Paesi limitrofi. A tal fine la CAPTE-S ha presentato un'iniziativa parlamentare.

Conformemente all'articolo 109 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento (LParl), la Commissione ha sottoposto la decisione alla sua commissione omologa del Consiglio nazionale (CAPTE-N) che, durante la seduta del 22 giugno 2015, l'ha approvata senza voti contrari e con quattro astensioni.

La CAPTE-S ha quindi elaborato un progetto preliminare di legge con il sostegno del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

Il 17 novembre 2015 la CAPTE-S ha adottato il progetto preliminare senza voti contrari e con un'astensione e il 4 dicembre 2015 ha avviato la procedura di consultazione. Preso atto dell'esito della procedura di consultazione, il 17 maggio 2016 essa ha deciso di esaminare in dettaglio diverse opzioni d'intervento per garantire la stabilità della rete. La CAPTE-S ha infine adottato il progetto il 1° settembre 2016 con 10 voti contro 0 e un'astensione.

1.2 Attribuzione della capacità transfrontaliera

1.2.1 Asta

La capacità transfrontaliera della rete di trasporto è fisicamente limitata. Se la domanda supera la capacità disponibile e si verificano quindi congestioni, la Società nazionale di rete può attribuire la capacità disponibile secondo procedure orientate al mercato quali le vendite all'asta (art. 17 cpv. 1 LAEl). Nella prassi essa definisce, d'intesa con i gestori delle reti di trasporto dei Paesi limitrofi, in quale modo la capacità fisica può essere utilizzata nei punti di passaggio frontaliere. La capacità disponibile è gestita congiuntamente dalla Società nazionale di rete e dai gestori delle reti di trasporto dei Paesi limitrofi. Dal 2006 la capacità disponibile è venduta all'asta, a nome dei gestori delle reti di trasporto, sotto forma di prodotti diversi

¹ RS 734.7

² RS 171.10

(prodotti annuali, mensili e giornalieri) tramite una piattaforma comune di vendita (Joint Allocation Office; JAO.EU).

1.2.2 Forniture di elettricità con priorità legale

Conformemente all'articolo 17 capoverso 2 LAEl sono escluse dalla vendita all'asta in primo luogo le forniture basate su contratti internazionali di acquisto e di fornitura conclusi prima del 31 ottobre 2002, i cosiddetti contratti a lungo termine o «long term contract» (LTC). Tale priorità è concessa effettivamente dall'introduzione delle vendite all'asta.

In secondo luogo e conformemente all'articolo 17 capoverso 2 in combinato disposto con l'articolo 13 capoverso 3 LAEl è prevista una priorità per la fornitura di elettricità ai consumatori finali nel servizio universale e per la fornitura di elettricità a partire da energie rinnovabili (compresa la forza idraulica). Dal momento che occorre attuare la priorità prevista per il servizio universale, nell'articolo 20 capoverso 2 dell'ordinanza del 14 marzo 2008³ sull'approvvigionamento elettrico (OAEI) il Consiglio federale ha concretizzato le condizioni che devono essere soddisfatte per le priorità relative alle forniture con servizio universale. L'importatore deve dimostrare che senza importare elettricità non può adempiere il suo obbligo legale di fornitura e che nello stesso periodo non ha notificato forniture a terzi all'estero. In altri termini occorre dimostrare che il fornitore per il servizio universale non è in grado di fornire in ogni momento, senza ricorrere alle importazioni di elettricità, la quantità desiderata di energia elettrica, della qualità necessaria e a tariffe adeguate (cfr. art. 6 cpv. 1 LAEl). Riguardo a determinate centrali idroelettriche di frontiera, la priorità per talune forniture di elettricità può inoltre risultare da accordi conclusi nel quadro delle convenzioni internazionali.

1.2.3 Cooperazione internazionale

L'attribuzione delle capacità transfrontaliere deve essere coordinata a livello internazionale. Le priorità applicabili in virtù del diritto nazionale non possono essere imposte unilateralmente. Dal 1° gennaio 2015 non è più possibile far valere qualsivoglia priorità al confine con la Germania, poiché i gestori tedeschi della rete di trasporto *TransnetBW GmbH* e *Amprion GmbH* hanno disdetto l'accordo di cooperazione con la Società nazionale di rete, in vigore sino a quel momento. L'importanza della cooperazione internazionale si riflette nelle due decisioni del Tribunale amministrativo federale (TAF) del 22 marzo 2016 (A-4025/2015 e A-4043/2015), impugnate presso il Tribunale federale. Il TAF ha protetto l'esistenza legale delle priorità accordate secondo il diritto svizzero, rilevando tuttavia che la loro applicazione pratica dipende dalla partecipazione del gestore della rete di trasporto del Paese limitrofo.

³ RS 734.71

1.3 Genesi delle priorità legali

Servizio universale: il legislatore ha introdotto la priorità per forniture ai consumatori finali con servizio universale (art. 13 cpv. 3 lett. a LAEl), poiché i piccoli consumatori nazionali beneficiano di una garanzia di fornitura da parte della loro impresa di approvvigionamento elettrico in virtù dell'articolo 6 capoverso 1 LAEl. Tale priorità dovrebbe garantire che il mandato del servizio universale possa essere adempito in ogni momento. Per quanto riguarda la rete di trasporto transfrontaliera, la priorità era stata introdotta sulla base delle stesse motivazioni. Le Commissioni incaricate dell'esame preliminare non avevano tuttavia affrontato l'ipotesi di una priorità generalizzata. Al contrario, esse hanno segnalato che l'attribuzione di una priorità dev'essere il più possibile restrittiva e che occorre farvi capo soltanto se la produzione di elettricità indigena è insufficiente e l'importazione di elettricità si rivela necessaria per coprire il fabbisogno. In tal senso l'articolo 20 capoverso 2 OAEI subordina l'attribuzione della priorità alla prova che, in assenza di una priorità, il fornitore non sarebbe in grado di adempiere debitamente il suo mandato riguardante il servizio universale.

Energie rinnovabili: il legislatore ha inoltre accordato una priorità alle energie rinnovabili, poiché esse sono sostenute dalla legge del 26 giugno 1998⁴ sull'energia (LEne). I relativi dibattiti sono stati principalmente incentrati sulle forniture all'esportazione. L'esenzione dalle vendite all'asta riveste particolare importanza per la forza idraulica svizzera.

Contratti a lungo termine (LTC): la priorità accordata alle forniture di elettricità nel quadro dei contratti internazionali di acquisto e di fornitura si giustifica al fine di garantire la certezza del diritto e la protezione della buona fede. Le parti che hanno concluso contratti in un momento in cui nessuno poteva immaginare che un giorno le capacità delle reti di trasporto transfrontaliere potessero essere vendute all'asta non devono veder tradita la loro fiducia. Il 31 ottobre 2002 è stata fissata quale data di riferimento (cfr. messaggio concernente la modifica della legge sugli impianti elettrici e la legge sull'approvvigionamento elettrico [04.083], FF 2005 1475). I contratti a lungo termine privilegiati sono in particolare quelli mediante i quali l'economia elettrica svizzera ha assicurato partecipazioni e diritti d'acquisto a lungo termine in centrali elettriche (segnatamente in centrali nucleari) francesi.

Centrali idroelettriche di frontiera: secondo il diritto vigente, le forniture di elettricità provenienti da centrali idroelettriche di frontiera sono di principio prioritarie, poiché sono forniture di energia da fonti rinnovabili. In effetti, nel quadro del dibattito parlamentare concernente la legge sugli impianti elettrici e la legge sull'approvvigionamento elettrico, l'elettricità proveniente dalle acque di frontiera è stata espressamente menzionata in quanto rientra nella priorità in favore delle energie rinnovabili. L'Accordo del 18 giugno 1949⁵ tra la Svizzera e l'Italia concernente le concessioni di forze idrauliche del Reno di Lei è stata menzionata in tale contesto. Conformemente al trattato internazionale in vigore, l'elettricità proveniente da tali centrali dev'essere trattata quale elettricità prodotta in Italia e come tale non è soggetta ad alcun ostacolo fiscale o commerciale.

⁴ RS 730.0

⁵ RS 0.721.809.454.2

2 Elementi fondamentali del progetto

2.1 Garanzia della stabilità della rete

Il fabbisogno annuale di elettricità della Svizzera (escludendo i trasporti pubblici) ammonta a circa 55 TWh. I consumatori finali con servizio universale ne utilizzano una buona metà, ossia 27,5 TWh. Se tale energia potesse essere importata su nastro ininterrottamente per tutto l'anno, sarebbe necessario un accesso prioritario di 3000 MW (27,5 TWh / 8760 h = 3082 MW). Se vi si aggiungono le priorità per i contratti a lungo termine (ca. 2500 MW) e le priorità accordate per le forniture di elettricità prodotta da fonti rinnovabili, la capacità disponibile al confine settentrionale della Svizzera pari a circa 4500 MW sarebbe superata. Non appena i fornitori tenuti ad assicurare il servizio universale cominceranno a esaurire il loro potenziale di forniture prioritarie, andranno prese misure speciali per garantire la stabilità della rete. Senza tali misure non si potrebbero escludere congestioni nella rete tali da compromettere la stabilità del sistema e minacciare di conseguenza anche la sicurezza d'approvvigionamento della Svizzera.

Finora tale problematica, che si iscrive nel disciplinamento legale delle priorità, non ha esplicito effetti negativi poiché le priorità in favore del servizio universale o in favore delle forniture da fonti rinnovabili non sono state rivendicate, o lo sono state soltanto parzialmente, dall'introduzione delle vendite all'asta. La precedenza per il servizio universale è stata rivendicata per la prima volta nel 2014. La decisione emessa il 26 maggio 2016 dal Tribunale amministrativo federale (A-5836/2015) ha attenuato temporaneamente il rischio che incombe sulla stabilità della rete. Essa conferma che il carattere prioritario del servizio universale non è valido generalmente, ma soltanto in caso di bisogno secondo l'articolo 20 capoverso 2 OAEI. Tuttavia, dato che tale decisione è stata impugnata presso il Tribunale federale e che la legalità della disposizione d'ordinanza rimane pertanto in sospeso, la minaccia sulla stabilità della rete non è per ora scongiurata. Inoltre, il volume delle forniture a carattere prioritario provenienti da energie rinnovabili è di principio illimitato, nella misura in cui le priorità menzionate si basano su garanzie d'origine liberamente negoziabili (cfr. n. 3.1.2).

2.2 Il nuovo disciplinamento proposto

Per le ragioni menzionate, l'iniziativa parlamentare verte sulla soppressione delle priorità applicabili all'attribuzione delle capacità della rete di trasporto transfrontaliera per la fornitura di elettricità ai consumatori finali con servizio universale e per la fornitura di elettricità proveniente da energie rinnovabili. La priorità è mantenuta per le forniture che si basano su contratti internazionali di acquisto e di fornitura conclusi prima del 31 ottobre 2002. D'altro canto, la fornitura di elettricità proveniente da centrali idroelettriche di frontiera deve avere carattere prioritario, nella misura in cui questo sia necessario per concretizzare le parti di sovranità che spettano alla Svizzera e al Paese limitrofo interessato. Non sono pertanto istituite nuove priorità. Il diritto vigente prevede già la precedenza per le 23 centrali idroelettriche di frontiera ubicate al confine svizzero. In passato, in taluni casi essa era stata accor-

data alle frontiere con la Germania, la Francia e l'Italia (cfr. n. 1.3). Sarebbe così disciplinata più esplicitamente dalla legge.

2.3 **Esito della procedura di consultazione**

Su 70 partecipanti alla procedura di consultazione, 33 hanno approvato il progetto senza riserve. Pur proponendo adeguamenti puntuali, 18 partecipanti alla procedura di consultazione si sono mostrati di principio favorevoli all'obiettivo del disciplinamento. Undici partecipanti hanno invece respinto il progetto, mentre sette hanno rinunciato a prendere posizione. Nel complesso sono stati accolti favorevolmente sia il mantenimento della priorità accordata ai contratti a lungo termine sia la soppressione delle priorità riguardanti la fornitura ai consumatori finali con servizio universale e la fornitura di elettricità derivante da energie rinnovabili.

Riguardo alla priorità accordata alle forniture provenienti da centrali idroelettriche di frontiera, taluni partecipanti alla procedura di consultazione (fra cui la Conferenza dei direttori cantonali dell'energia [EnDK], otto Cantoni, l'Associazione delle aziende elettriche svizzere [AES] e due grandi gruppi del settore elettrico) hanno presentato tre proposte, ampiamente identiche dal profilo materiale, volte a precisare il tenore della legge. Tali proposte si prefiggono tutte di limitare esplicitamente l'applicazione della priorità ai casi in cui essa sia necessaria per realizzare le quote nazionali convenute tra gli Stati interessati. Inoltre i gestori di centrali idroelettriche di frontiera devono poter avvalersi esplicitamente «in ogni momento» della priorità loro conferita, qualora non sia possibile mettere a disposizione degli Stati confinanti le quote di elettricità ad essi spettanti senza utilizzare la rete di trasporto transfrontaliera.

La Società nazionale di rete propone che la priorità a beneficio delle centrali idroelettriche di frontiera sia espressamente subordinata, nella legge, alla condizione che il gestore della rete di trasporto dello Stato limitrofo sia disposto a cooperare («und der jeweilige Nachbarstaat entsprechendes Gegenrecht gewährt»). Siccome la sua partecipazione è indispensabile all'applicazione pratica, anche l'esistenza giuridica della priorità dev'essere subordinata a tale disponibilità. Altri tre partecipanti alla procedura di consultazione sostengono questa richiesta.

In generale, il progetto è stato respinto soprattutto dalle associazioni per la protezione dell'ambiente. Queste ultime sostengono che la stabilità della rete non dev'essere garantita a scapito del servizio universale e delle energie rinnovabili ma, al contrario, occorre favorirla sopprimendo la priorità di cui beneficiano i contratti a lungo termine. Il Partito socialista svizzero (PSS) ha espresso un parere analogo. L'Unione delle città svizzere (UCS) ritiene, dal canto suo, che sarebbe certamente possibile mantenere in vigore il disciplinamento delle priorità, senza minacciare la stabilità della rete o mettere in discussione il meccanismo delle vendite all'asta ricorrendo a una compensazione finanziaria o a una «priorità finanziaria». In tal senso, altri due partecipanti alla procedura di consultazione hanno chiesto l'istituzione di una priorità finanziaria, limitata tuttavia al servizio universale. Tre partecipanti alla procedura di consultazione hanno chiesto la soppressione di tutte le priorità, inclusa quella conferita ai contratti a lungo termine. Inoltre, taluni interpellati

hanno proposto di non trattare il nuovo disciplinamento delle priorità nel quadro di un'iniziativa parlamentare, bensì di integrarlo nella revisione in corso della LAEL.

3 Analisi e valutazione

3.1 Opzioni di modifica del disciplinamento delle priorità

3.1.1 Soppressione della priorità relativa al servizio universale

Finora la priorità relativa alle forniture di elettricità ai consumatori finali con servizio universale non ha rivestito importanza nella prassi. Come osservato (cfr. n. 1.3), il legislatore non ha voluto conferire una priorità generale agli attori incaricati del servizio universale. Egli ha previsto che tali attori possano beneficiare di una priorità nel caso in cui, senza quest'ultima, essi non fossero in grado di adempiere adeguatamente il loro obbligo di fornire il servizio universale, che consiste nella fornitura a prezzi adeguati (cfr. art. 6 cpv. 1 o art. 7 cpv. 1 LAEL).

La priorità potenziale relativa alle forniture ai consumatori finali con servizio universale sarebbe interessante soprattutto dal profilo economico se le capacità d'importazione raggiungessero i loro limiti. Le aziende attive nel commercio all'ingrosso prevedono le penurie sia nella produzione sia nelle importazioni ed esportazioni gestendo il loro portafoglio. Siccome esse dovrebbero basarsi su capacità d'importazione potenzialmente minime nel caso in cui fosse accordata la priorità alle forniture destinate ai consumatori finali con servizio universale, tale rischio sarebbe sistematicamente integrato nei prezzi del commercio all'ingrosso in Svizzera. I costi supplementari che ne risulterebbero sarebbero sopportati anche dai consumatori finali con servizio universale. La priorità relativa al servizio universale comporta quindi anche una componente economicamente negativa per i consumatori finali che ne beneficiano.

Un ulteriore argomento a favore di una soppressione della priorità relativa al servizio universale al fine di garantire la stabilità della rete risiede nel fatto che la disposizione legale che prevede una tale priorità è unica in Europa. Inoltre siffatta priorità è estranea al sistema dal profilo della tecnica delle reti e la sua applicazione pratica non è prevista da nessun accordo di cooperazione concluso tra la Società nazionale di rete e i gestori delle reti di trasporto dei Paesi vicini.

Siccome nessuna priorità è stata finora accordata per la fornitura di elettricità ai consumatori finali con servizio universale, la sua soppressione non cambierebbe l'attuale situazione d'approvvigionamento. Anche senza privilegiare le importazioni, la sicurezza d'approvvigionamento della Svizzera non è minacciata e i gestori di rete sono in grado di adempiere in ogni momento il loro obbligo di fornitura. In Svizzera il mercato all'ingrosso presenta in linea di massima una buona liquidità e i fornitori hanno finora sempre assicurato senza problemi le forniture ai loro consumatori finali con servizio universale a tariffe adeguate.

3.1.2 Soppressione della priorità relativa alle energie rinnovabili

In questo momento una priorità generale per l'insieme delle forniture di elettricità prodotta da fonti rinnovabili non entra in linea di conto. Una tale priorità non sarebbe affatto realizzabile per ragioni tecniche poiché per le sue proprietà fisiche l'elettricità costituisce un prodotto uniforme che non permette di individuare da dove arriva né da quale fonte energetica proviene. Ciononostante, per poter commercializzare il plusvalore ecologico dell'elettricità prodotta dalle energie rinnovabili, sono stabilite garanzie d'origine al momento della produzione elettrica. Tali garanzie, liberamente negoziabili sul piano internazionale indipendentemente dal commercio dell'elettricità vero e proprio, entrano nell'etichettatura dell'elettricità del fornitore al momento della sua fornitura ai consumatori finali. La considerazione delle garanzie d'origine a monte, vale a dire a livello dell'attribuzione delle capacità, richiederebbe l'istituzione di un sistema molto costoso, sempre ammesso che sia realizzabile. Inoltre, le garanzie d'origine sono attualmente disponibili a prezzi molto bassi. I negozianti potrebbero quindi, con un dispendio finanziario minimo, dichiarare la totalità delle loro forniture come provenienti da fonti rinnovabili (ecoriciclaggio o «greenwashing»). In un simile caso, il volume totale delle priorità sfuggirebbe quindi al controllo. Per tale motivo, nella prassi, la priorità relativa alle energie rinnovabili ha riguardato finora soltanto una parte delle forniture di elettricità, di quantità limitate prodotte da centrali idroelettriche di frontiera.

Siccome la priorità relativa alle energie rinnovabili (a prescindere da una parte della forza idraulica transfrontaliera) non è mai stata accordata a questo stadio e nemmeno potrebbe esserlo in futuro in una forma generalizzata a causa delle difficoltà operative che comporterebbe la sua attuazione, la sua soppressione non dovrebbe comportare alcun effetto (negativo).

Nonostante le difficoltà operative, non si può affermare con certezza che il settore indigeno della produzione di elettricità da fonti rinnovabili possa trarre un beneficio economico dalla priorità ad essa conferita. Infatti, tale produzione a partire da energie rinnovabili si troverebbe penalizzata in compenso dalle possibilità d'importazione a basso costo che si presenterebbero con la soppressione delle vendite all'asta e sarebbe di conseguenza ancora più esposta alla concorrenza estera. Tuttavia, anche con uno stralcio della priorità, il plusvalore ecologico delle energie rinnovabili potrà comunque continuare a essere negoziato mediante garanzie d'origine, esternamente alle borse dell'energia e alle procedure previste in caso di congestioni. In tal modo sarà possibile continuare a promuovere le energie rinnovabili anche senza priorità sulla rete di trasporto transfrontaliera.

3.1.3 Soppressione della priorità relativa ai contratti a lungo termine

La priorità relativa alle forniture rette da contratti internazionali di acquisto e di fornitura conclusi prima del 31 ottobre 2002 concerne principalmente gli scambi alla frontiera francese. Le forniture a carattere prioritario hanno un volume di 2490 MW, ossia poco più della metà delle capacità disponibili alla frontiera settentrionale della

Svizzera che sono attualmente soggette al sistema delle priorità. Le procedure necessarie all'esecuzione della priorità sono coordinate dal momento dell'introduzione delle vendite all'asta tra la Società nazionale di rete e il gestore francese del *Réseau de Transport d'Electricité S.A. (RTE)*. Tre parti ai contratti d'acquisto e di fornitura conclusi con imprese italiane d'approvvigionamento di energia beneficiano parimenti della priorità sino alla fine del 2016.

In caso di soppressione di tale priorità, i contratti a lungo termine perderebbero di valore nella misura della differenza di prezzo tra la Francia e la Svizzera. La loro durata è in parte connessa alla durata d'esercizio delle centrali. Il valore della priorità dipende quindi dall'evoluzione del mercato e dalla disponibilità o dalla durata d'esercizio delle centrali interessate.

I principali argomenti contrari a una soppressione della priorità sono la protezione degli investimenti e la tutela della fiducia. Le aziende di approvvigionamento svizzere che hanno investito in centrali elettriche situate sul territorio dei Paesi limitrofi non dovrebbero pertanto subire effetti negativi a causa dell'introduzione delle vendite all'asta. Per tale motivo, dal profilo della tecnica commerciale, le forniture interessate in provenienza dalla Francia sono trattate come se l'elettricità fornita fosse prodotta in Svizzera. Un altro argomento contrario alla soppressione risiede inoltre nella prospettiva dei negoziati destinati a un accordo sull'elettricità tra la Svizzera e l'UE (cfr. n. 3.3.2).

Occorre inoltre considerare che la soppressione della priorità potrebbe comportare la presentazione di azioni di risarcimento. Simili rivendicazioni potrebbero eventualmente rientrare nella fattispecie dell'espropriazione materiale. Tale fattispecie è data qualora l'ingerenza in una posizione giuridica protetta dalla garanzia della proprietà sia talmente massiccia da essere concretamente parificabile a un'espropriazione formale. Una tale ipotesi non può essere sostenuta facilmente. In genere prevale piuttosto il principio secondo cui le persone private non possono affidarsi al mantenimento in eterno di un atto normativo attualmente in vigore. Eventuali indennità che ne deriverebbero non possono essere trattate in modo esaustivo in questa sede. La relativa decisione spetta alle istanze competenti per l'applicazione del diritto.

3.1.4 Soppressione della priorità relativa alle centrali idroelettriche di frontiera

I gestori di centrali idroelettriche di frontiera dispongono di principio di tre basi legali per far valere una priorità in favore delle loro forniture di elettricità. In primo luogo, secondo il diritto nazionale, possono fondarsi sulla priorità accordata alle energie rinnovabili (art. 17 cpv. 2 in combinato disposto con art. 13 cpv. 3 lett. c. LAEl). In secondo luogo, essi potrebbero avvalersi della priorità relativa ai contratti internazionali di acquisto e di fornitura (art. 17 cpv. 2 LAEl), ma tale opzione non è del tutto chiara, tanto più che finora le istanze competenti non hanno avuto modo di statuire su tale questione. Fatto salvo il rispetto della data di riferimento, il tenore della norma di per sé lo consentirebbe, ma la sua genesi depone piuttosto contro una tale interpretazione (cfr. Boll. Uff. del Consiglio degli Stati 2006, p. 848). Inoltre va tenuto conto del fatto che l'utilizzazione della forza idraulica è retta da convenzioni

internazionali. In terzo luogo, se queste convenzioni internazionali disciplinano che le parti di sovranità spettanti agli Stati confinanti possono essere attribuite a questi ultimi senza emolumenti né altre tasse, i gestori di centrali idroelettriche possono parimenti appellarsi a tali fonti del diritto internazionale. Se il legislatore sopprimesse deliberatamente dalle disposizioni della LAEL la priorità di cui beneficiano le centrali idroelettriche di frontiera, è probabile, tenuto conto della giurisprudenza Schubert, che i gestori delle centrali idroelettriche non potrebbero nemmeno più riferirsi ai disciplinamenti previsti dai trattati internazionali. S'imporrebbe pertanto un loro corrispondente adeguamento.

Gli effetti di una soppressione della priorità relativa alle centrali idroelettriche di frontiera sono più o meno marcati a seconda delle singole società di gestione. Per le centrali di frontiera la cui situazione di raccordo alla rete permette unicamente forniture di energia transfrontaliere mediante una rete di trasporto esposta a congestioni, le forniture sarebbero più costose. Per le centrali di frontiera raccordate alle reti di distribuzione dei due Stati confinanti, la soppressione della priorità avrebbe unicamente l'effetto di precludere opportunità commerciali che potrebbero eventualmente presentarsi, grazie alla priorità accordata nella rete di trasporto sovraccarica, in seguito alla conclusione di procedimenti giudiziari pendenti presso il Tribunale federale (ricorsi contro le decisioni rese il 22 marzo 2016 dal Tribunale amministrativo federale, cfr. n. 3.3.4).

3.1.5 Soppressione di tutte le priorità

Se tutte le priorità fossero sopprese, in caso di sovraccarico della rete le capacità complessive della rete di trasporto transfrontaliera sarebbero attribuite secondo procedure improntate alle regole del mercato. Dal punto di vista macroeconomico tale situazione genererebbe un'efficacia d'attribuzione massima delle capacità transfrontaliere utilizzate. L'attribuzione delle capacità secondo le regole del mercato, esente da discriminazioni, corrisponde allo standard del diritto europeo. Nella prospettiva di un'ulteriore ottimizzazione della procedura, una tale attribuzione sarebbe vantaggiosa, segnatamente ai fini del collegamento dei mercati, (*market coupling*). Il prezzo dell'elettricità in Svizzera dovrebbe avvicinarsi ai livelli di prezzo inferiori anche nel semestre invernale grazie alle capacità significativamente più importanti messe all'asta sul libero mercato alle frontiere settentrionali con la Francia, la Germania e l'Austria. Questi prezzi inferiori dell'energia tenderebbero ad alleggerire gli oneri che gravano sulla piazza industriale svizzera. Le opportunità commerciali delle centrali idroelettriche svizzere, che sono flessibili, aumenterebbero a causa delle maggiori capacità disponibili per l'esportazione verso i Paesi vicini in caso di penuria o per l'importazione di energia di pompaggio. Tuttavia, come già indicato, sopprimere la priorità relativa ai contratti a lungo termine prima della conclusione di un accordo sull'elettricità comporterebbe anche determinati inconvenienti (cfr. n. 3.1.3 e 3.3.2).

3.2 Altre misure destinate a garantire la stabilità della rete

Qualora il disciplinamento attuale delle priorità sulla rete di trasporto transfrontaliera fosse mantenuto e in futuro dovesse delinarsi lo scenario in cui le priorità attribuibili secondo il diritto superassero le capacità della rete di trasporto transfrontaliera, s'imporrebbero misure compensative al fine di assicurare la stabilità della rete.

3.2.1 Aste sequenziali

Se le priorità da accordare eccedessero le capacità disponibili, sarebbe pensabile una vendita all'asta anticipata delle capacità per le forniture a carattere prioritario, cosa che richiederebbe però una procedura complessa e una serie di aste sequenziali. Dal profilo operativo, le capacità disponibili devono essere determinate in coordinamento con i gestori delle reti di trasporto transfrontaliere e l'accesso alle stesse dev'essere aperto al mercato nel quadro di una procedura accettata da entrambe le parti. Non è comunque certo che vi siano sufficienti lassi di tempo per attuare tale soluzione e nemmeno che i gestori delle reti di trasporto estere siano disposti a sviluppare e ad adottare una soluzione specifica per la frontiera svizzera.

3.2.2 Riduzione proporzionale delle priorità

Un'altra soluzione ipotizzabile consisterebbe, se del caso, nel ridurre proporzionalmente le priorità attuali relative al servizio universale e alle energie rinnovabili, come succede già oggi in alcuni casi nei contratti a lungo termine. Anche riguardo a quest'alternativa ci è dato di pensare che i gestori delle reti di trasporto degli Stati limitrofi non sarebbero disposti ad attuare una simile soluzione speciale per la Svizzera. Inoltre, la riduzione proporzionale potenziale delle capacità d'importazione a carattere prioritario comprometterebbe la sicurezza del fornitore interessato nella pianificazione.

3.2.3 Divisione delle capacità

Si potrebbe eventualmente convenire contrattualmente che le capacità disponibili della rete di trasporto transfrontaliera siano divise a metà. Tale prassi è già in parte in uso alla frontiera con l'Italia. Una divisione delle capacità anche alla frontiera settentrionale comporterebbe probabilmente un'ulteriore rarefazione dell'offerta con un conseguente incremento dei prezzi per le capacità della rete di trasporto e, di riflesso, un livello dei prezzi dell'elettricità superiore sul mercato all'ingrosso della Svizzera.

3.2.4 Rimunerazione finanziaria delle priorità

Teoricamente sarebbe possibile attribuire le priorità non fisicamente bensì in forma puramente finanziaria. In tal caso, le capacità richieste per le forniture prioritarie dovrebbero parimenti essere messe regolarmente all'asta. La priorità sarebbe in seguito accordata economicamente nel senso che al termine il fornitore interessato verrebbe rimborsato (almeno in parte) della sua puntata. Una tale soluzione avrebbe il vantaggio di non dover risolvere in tempo reale i problemi posti dalla determinazione e dall'attribuzione concreta delle capacità, cosa che ridurrebbe la complessità. Siccome i prodotti delle aste sono ripartiti di principio tra i gestori delle reti di trasporto coinvolte, tale remunerazione finanziaria presupporrebbe anche la definizione e l'applicazione di un corrispondente disciplinamento con i gestori di rete interessati, affinché possa essere garantito un regime uniforme delle vendite all'asta.

Riguardo alle priorità accordate alle forniture destinate al servizio universale o prodotte da fonti rinnovabili, va inoltre considerato che una remunerazione finanziaria non risolverebbe il problema di base: le capacità beneficianti di una priorità superano ampiamente quelle messe all'asta. Un altro inconveniente risiederebbe nel fatto che una prassi di rimborso di tale estensione ridurrebbe considerevolmente i ricavi delle aste messi a disposizione della Società nazionale di rete e che l'insieme dei consumatori finali dovrebbe in definitiva compensare tale importo per il tramite della remunerazione per l'utilizzazione della rete.

3.3 Altri fattori d'influenza

3.3.1 Apertura completa del mercato

A seconda della situazione del mercato nel momento in cui avrà luogo la sua completa apertura, si può ipotizzare che un numero progressivamente più importante di consumatori finali passerà dal servizio universale al libero mercato. Questa evoluzione ridurrebbe il volume globale delle forniture di elettricità potenzialmente beneficiarie di priorità, cosa che contribuirebbe ad attenuare la problematica che ha ispirato l'iniziativa parlamentare in esame. Tuttavia, nel caso in cui i prezzi all'ingrosso nei Paesi confinanti a Nord della Svizzera permangano competitivi come lo sono oggi, l'apertura completa del mercato contribuirebbe in un certo modo ad aggravare la problematica poiché le capacità disponibili subirebbero un'ulteriore flessione rispetto alla domanda. Il problema di base rimarrebbe in ogni caso irrisolto poiché i consumatori finali avrebbero di principio anche la possibilità di continuare a rifornirsi nel servizio universale, o eventualmente di ritornare a questa modalità di approvvigionamento. Queste riflessioni valgono anche perché i fornitori, salvo in caso di modifica del tenore della legge, possono appellarsi alla priorità generale conferita alle energie rinnovabili.

Il Consiglio federale si è pronunciato a favore di un aggiornamento della seconda tappa dell'apertura del mercato. Questa tappa dev'essere eseguita a titolo accessorio con l'accordo sull'elettricità. Attualmente è difficile ipotizzare se e quando tale accordo sarà concluso. Per ora vige lo status quo e la minaccia per la stabilità della rete che vi è insita.

3.3.2 Relazione con l'accordo sull'elettricità

L'attribuzione prioritaria di capacità transfrontaliere è in contrasto con il principio di un'attribuzione delle capacità limitate conforme al mercato, sancito segnatamente dall'articolo 16 del regolamento (CE) n. 714/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e che abroga il regolamento (CE) n. 1228/2003. Trattandosi di una direttiva essenziale per il mercato interno europeo dell'elettricità, le priorità di cui alla LAEI sono oggetto di negoziati. In tale contesto è già stato trovato un modello appropriato per una soluzione di rimpiazzo, conforme al diritto europeo e orientata al mercato, della priorità (fisica) accordata ai contratti a lungo termine. Secondo tale modello, le parti prenditrici di tali contratti devono, durante un determinato periodo transitorio, ricevere al posto della priorità ad esse spettante una compensazione finanziaria per la gestione in caso di congestioni. Oltre agli inconvenienti già menzionati (n. 3.1.3), anche i negoziati finora condotti a questo livello si prefiggono per questo fatto di evitare una soppressione prematura di tale priorità. Se la Svizzera sopprimesse unilateralmente le priorità prima della firma dell'accordo sull'elettricità, la soluzione negoziata diverrebbe caduca.

3.3.3 Influsso della Strategia energetica 2050

L'abbandono progressivo dell'energia nucleare dev'essere compensato, da un lato, con misure di risparmio energetico e, dall'altro, con misure miranti a migliorare l'efficacia energetica. Va inoltre incrementata l'elettricità prodotta da energie rinnovabili grazie a corrispondenti misure promozionali. Una soppressione della priorità relativa alle energie rinnovabili potrebbe essere considerata un'incongruenza rispetto alla Strategia energetica 2050. Si tratterebbe tuttavia di un'incongruenza soltanto apparente: se il legislatore ha deciso a suo tempo di istituire una priorità per promuovere le energie rinnovabili, tale priorità non può, per le ragioni suesposte (cfr. n. 3.1.2), essere applicata in maniera generalizzata bensì soltanto per la forza idraulica transfrontaliera. Fintanto che i gestori delle centrali idroelettriche di frontiera beneficiano della priorità loro attribuita, la realtà giuridica non ne risulta per nulla modificata. Inoltre potrebbe darsi che un'attuazione generalizzata di tale priorità non rientri in alcun modo nell'orientamento degli obiettivi della Strategia energetica 2050: essa metterebbe a dura prova il settore indigeno della produzione di elettricità da energie rinnovabili a causa delle possibilità d'importazione a basso prezzo (cfr. n. 3.1.2) e costituirebbe in definitiva un incentivo a realizzare gli investimenti nelle energie rinnovabili all'estero.

3.3.4 Importanza delle decisioni prese dal Tribunale amministrativo federale

Con decisione del 26 maggio 2016 il Tribunale amministrativo federale ha confermato che la priorità relativa al servizio universale non dev'essere accordata in maniera generalizzata, ma soltanto nel rispetto delle condizioni previste nell'articolo 20 capoverso 2 OAEI. Tuttavia, siccome tale decisione è stata impugnata presso il Tribunale federale, il pericolo per la stabilità della rete insito nel vigente disciplinamento della priorità non è ancora scongiurato, pur essendosi attenuato.

Con decisioni del 22 marzo 2016, le quali sono parimenti oggetto di ricorsi, il Tribunale amministrativo federale ha confermato che le forniture provenienti da centrali idroelettriche di frontiera possono di principio beneficiare della priorità accordata alle energie rinnovabili (art. 17 cpv. 2 in combinato disposto con art. 13 cpv. 3 lett. c LAEI) ma che tale priorità non potrebbe essere rivendicata per qualsivoglia opportunità di gestione. Questa giurisprudenza è anch'essa suscettibile di correzioni da parte del Tribunale federale. Nonostante tale situazione, la decisione mostra che l'applicazione pratica delle priorità dipende dall'esistenza di un accordo di cooperazione adeguato con il gestore della rete di trasporto vicina.

3.3.5 Effetti di un forte incremento delle importazioni di elettricità

Se la quantità di elettricità prodotta in Svizzera non fosse sufficiente, l'energia mancante dovrebbe essere importata. Le congestioni nella rete si aggraverebbero ulteriormente e le capacità della rete di trasporto transfrontaliera diverrebbero ancora più preziose. Contemporaneamente, le distorsioni di mercato provocate dalle priorità si amplificherebbero ulteriormente.

3.3.6 Società nazionale di rete

I ricavi delle procedure d'asta sono a disposizione per metà ciascuno della Società nazionale di rete e del gestore della rete di trasporto vicina. In virtù dell'articolo 17 capoverso 5 LAEI, i ricavi devono coprire le spese necessarie al mantenimento o all'estensione della rete di trasporto, gli altri costi computabili o i costi della fornitura transfrontaliera di elettricità. Più aumenteranno le priorità che la Società nazionale di rete dovrà attribuire, minori saranno i ricavi delle aste che le spettano. Questi ultimi non sono comunque fini a se stessi, bensì devono valorizzare le capacità di trasporto esistenti. La Società nazionale di rete può compensare una riduzione dei ricavi delle aste aumentando le tariffe d'utilizzazione della rete. Dal profilo finanziario la sua posizione è in ogni caso assicurata dal momento che i consumatori finali dovranno farsi carico dell'aumento dei costi di utilizzazione della rete.

Nell'intento di garantire una rete sicura, performante ed efficace, la Società nazionale di rete è interessata a procedure d'asta semplici e coordinate a livello internazionale. L'auspicata soppressione delle priorità ha pertanto l'effetto di evitare che

il coordinamento, già di per sé macchinoso, con i gestori della rete di trasporto degli Stati vicini si complichino ulteriormente.

3.4 Valutazione globale

Il disciplinamento attuale delle priorità sulla rete di trasporto transfrontaliera cela una potenziale minaccia per la stabilità della rete e di conseguenza per la sicurezza dell'approvvigionamento. La modifica proposta di questo disciplinamento sembra costituire il rimedio adeguato per garantire la stabilità della rete. Tutte le altre misure che s'imporrebbero nel caso in cui il disciplinamento delle priorità fosse mantenuto implicano notevoli svantaggi. È anche per questa ragione che l'obiettivo dell'iniziativa è stato accolto da una vasta maggioranza di partecipanti alla procedura di consultazione. Il progetto si limita alla soppressione delle priorità relative al servizio universale e alle energie rinnovabili. Tali priorità finora non sono state applicate. Uniche nel loro genere in Europa, esse sono considerate come estranee al sistema e per tale motivo non è possibile integrarle negli accordi di cooperazione, i quali sono indispensabili per l'esecuzione del disciplinamento delle priorità e devono essere conclusi con i gestori della rete di trasporto degli Stati vicini. Pur non essendo politicamente incontestata come dimostrato dai risultati della procedura di consultazione, la priorità in favore dei contratti a lungo termine è per contro mantenuta fino a nuovo avviso. Tale priorità sarà trasposta a tempo debito, in virtù dell'accordo sull'elettricità, in un sistema di remunerazione di durata determinata e conforme al diritto europeo. Al fine di garantire una sufficiente certezza giuridica ai gestori delle centrali idroelettriche di frontiera, è prevista una priorità specifica per permettere loro di trasferire i rispettivi diritti di sovranità conformemente ai trattati internazionali applicabili.

Nonostante la soppressione dei privilegi inerenti a due priorità, lo status quo non risulta pressoché modificato dal disciplinamento proposto. Tutte le altre misure che si presenterebbero o che andrebbero prese d'urgenza per garantire la stabilità della rete comporterebbero conseguenze molto più incisive per l'economia elettrica.

Due ulteriori argomenti parlano a favore del progetto: esso è compatibile con la Strategia energetica 2050, non compromette i negoziati relativi a un accordo sull'elettricità ed è persino ritenuto positivo dalla Società nazionale di rete.

L'istituzione esplicita di una priorità in favore delle centrali idroelettriche di frontiera contribuisce a chiarire la situazione giuridica sotto due profili. In primo luogo, i gestori di siffatte centrali dispongono in tal modo di una chiara base legale che ne stabilisce i diritti; in secondo luogo, la descrizione specifica informa anche in merito alla portata di tali diritti (cfr. n. 4). Le preoccupazioni espresse al riguardo dai partecipanti alla procedura di consultazione sono così ampiamente tenute in considerazione. L'auspicio che tale priorità possa essere rivendicata «in ogni momento» non è invece stato considerato. Una tale condizione sarebbe incompatibile con i brevi intervalli di tempo imposti dalle procedure d'asta. Anche la proposta avanzata dalla Società nazionale di rete di concedere la priorità alle centrali idroelettriche di frontiera unicamente se lo Stato limitrofo interessato accorda in contropartita un diritto corrispondente non è stata tenuta in conto. Chiaramente, l'applicazione delle priorità

nazionali dipende di fatto dalla partecipazione del gestore della rete straniera interessata; tuttavia, sarebbe inappropriato affidare, seppure *de jure*, a un decisore estero le sorti giuridiche di un diritto concesso in virtù dell'ordinamento giuridico nazionale.

4 **Commento ai singoli articoli**

Art. 17 cpv. 2 Accesso alla rete in caso di congestioni nella rete di trasporto transfrontaliera

Il rinvio alla regolamentazione sull'attribuzione di capacità nella rete svizzera di distribuzione secondo l'articolo 13 capoverso 3 LAEL è abrogato e sostituito da una priorità esplicita per talune forniture provenienti da centrali idroelettriche di frontiera. Le forniture che si basano su contratti internazionali di acquisto e di fornitura conclusi prima del 31 ottobre 2002 rimangono prioritari. Rispetto al diritto anteriore non sono pertanto istituite nuove priorità.

La priorità relativa a forniture di elettricità prodotta da centrali idroelettriche di frontiera è valida unicamente nel caso in cui si riveli necessaria per il trasferimento delle quote di elettricità che spettano agli Stati confinanti per la centrale interessata. Tale quota è determinata dalle disposizioni del trattato o dalle concessioni rilasciate alla centrale di frontiera. Tali disposizioni disciplinano perlopiù anche le modalità di fornitura di elettricità agli Stati coinvolti e precisano a più riprese che l'elettricità dev'essere trasportata nello Stato limitrofo esentasse e senza altre restrizioni di diritto pubblico, in modo da poter essere utilizzata come se vi fosse stata prodotta. Una fornitura prioritaria da parte della rete di trasporto transfrontaliera può rivelarsi necessaria quando, ad esempio, la centrale di frontiera non può fornire direttamente la sua elettricità nei due Stati confinanti mediante raccordi alle loro reti di distribuzione o attraverso linee che le appartengono.

Siccome le priorità dovrebbero essere per quanto possibile restrittive in modo da garantire un'utilizzazione della rete efficace e non discriminatoria, la priorità relativa alla fornitura di elettricità prodotta da centrali idroelettriche di frontiera dipende quindi, da un lato, dalle disposizioni (previste dai trattati) che disciplinano la garanzia delle parti di sovranità e, dall'altro, dall'integrazione tecnica nell'infrastruttura di rete. Nessuna priorità può essere accordata unicamente per scopi di mera gestione economica.

Per ragioni tecniche di esecuzione, l'attribuzione prioritaria di capacità della rete di trasporto transfrontaliera è subordinata alla volontà di cooperazione del gestore della rete di trasporto del Paese limitrofo. Questa realtà è osservabile alla frontiera con la Germania da quando i gestori della rete di trasporto tedesca hanno denunciato l'accordo di cooperazione e da quando, dall'inizio del 2015, le forniture provenienti da centrali idroelettriche di frontiera non possono più essere escluse dalle vendite all'asta. In compenso, è stato possibile a questo stadio applicare la priorità ai contratti a lungo termine poiché essa è stata parimenti accordata dal gestore della rete di trasporto in Francia.

Art. 33b Disposizione transitoria della modifica del ...

Le domande di priorità che sono pendenti al momento dell'entrata in vigore del nuovo disciplinamento sono rette dal diritto previgente (cpv. 1). Gli eventuali ricorsi contro una corrispondente decisione (cpv. 2) e i ricorsi che sono già pendenti al momento dell'entrata in vigore del nuovo disciplinamento sono parimenti retti dal diritto previgente.

In osservanza del principio di proporzionalità, le priorità interessate dalla modifica della legge non devono divenire caduche con l'entrata in vigore della nuova legge. Sia le priorità accordate sulla base del disciplinamento transitorio (cpv. 1 e 2) sia quelle già attribuite permangono valide al massimo per un anno a partire dall'entrata in vigore della modifica. (cpv. 3). Le priorità che scadono prima di questa data si estinguono alla data prevista e non sono prolungate. La caducità si riferisce unicamente alle priorità soppresse con l'entrata in vigore del nuovo diritto. Le priorità che permangono ammissibili nel nuovo diritto non rientrano nel campo d'applicazione della disposizione transitoria e del suo capoverso 3.

5 Ripercussioni

La modifica non ha ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale dell'Amministrazione federale. Essa non esplica effetti notevoli neppure per i Cantoni e i Comuni, l'economia, la società e l'ambiente. In merito alle conseguenze per il settore dell'elettricità e i consumatori finali nel servizio universale, si vedano anche i numeri 3.1.1 e 3.1.2.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 91 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁶, la Confederazione legifera sul trasporto e la fornitura dell'elettricità. La soppressione prevista delle priorità, come a suo tempo la loro attribuzione, rientra pertanto nella competenza della Confederazione.

6.2 Rapporto con il diritto europeo

La prevista soppressione delle priorità tiene conto dei principi del diritto europeo. Le priorità sono contrarie al principio dell'attribuzione non discriminatoria e conforme al mercato delle limitate capacità, come previsto in particolare all'articolo 16 del regolamento (CE) n. 714/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e che abroga il regolamento (CE) n. 1228/2003. Tale disciplina-

⁶ RS 101

mento sarebbe rilevante per la Svizzera nell'ambito della conclusione di un accordo sull'elettricità con l'UE.

6.3 Forma dell'atto

La soppressione delle priorità iscritte nella legge dev'essere sancita in una legge federale (art. 163 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 164 cpv. 1 Cost.).

