



Berna, 21.8.2024

Ordinanza sull'esercizio delle centrali di riserva per la produzione di energia elettrica destinata al mercato in caso di grave penuria

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione

Contenuto

1. Situazione iniziale	2
2. Commento alle singole disposizioni.....	3
3. Ripercussioni	7
3.1. Ripercussioni per la Confederazione	7
3.2. Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	8
3.3. Ripercussioni sull'economia, l'ambiente e la società	8

1. Situazione iniziale

Nella sua seduta di fine gennaio 2023 il Consiglio federale ha deciso di porre in vigore, con effetto dal 15 febbraio 2023, l'ordinanza sulla costituzione di una riserva di energia elettrica per l'inverno, la cosiddetta ordinanza sulla riserva invernale (OREI, RS 734.722). L'ordinanza disciplina la costituzione annuale di una riserva di energia idroelettrica e la messa a disposizione di una riserva complementare con centrali di riserva, gruppi elettrogeni di emergenza e impianti di cogenerazione al fine di aumentare la resilienza dell'approvvigionamento elettrico invernale in Svizzera. L'OREI ha effetto fino al 31 dicembre 2026. Il Consiglio federale ha introdotto la riserva di energia elettrica mediante ordinanza in applicazione degli articoli 9 e 30 capoverso 2 della legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico (LAEI; RS 734.7) nonché degli articoli 5 capoverso 4 e 38 capoverso 2 della legge del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento del Paese (LAP; RS 531). Attualmente è in fase di elaborazione una base più specifica nella LAEI, che descriva e sancisca la riserva di energia elettrica in modo adeguato e al livello appropriato. Nella sua seduta del 1° marzo 2024 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il messaggio concernente le corrispondenti modifiche delle leggi sull'approvvigionamento elettrico, sull'energia e sul CO₂¹.

In base alla normativa vigente, è possibile prelevare dalla riserva se nella borsa dell'energia elettrica la quantità di elettricità richiesta per il giorno successivo supera l'offerta (mancata compensazione del mercato). Il prelievo avviene in base a un ordine stabilito dalla Commissione federale dell'energia elettrica (EiCom) (art. 17 OREI). Senza mancata compensazione del mercato, le riserve possono essere prelevate solo in casi eccezionali, per esempio se viene messo a rischio l'esercizio stabile della rete o per rispettare accordi internazionali di solidarietà. In casi eccezionali le centrali di riserva possono essere utilizzate prima del previsto per fornire energia supplementare alla riserva di energia idroelettrica (art. 19 cpv. 3 OREI). In questo contesto, l'energia elettrica supplementare prodotta può essere impiegata solamente per la riserva e non per il mercato (art. 11 cpv. 1 OREI). Il criterio tecnico della mancata compensazione del mercato può, ma non deve necessariamente essere soddisfatto nel contesto di una penuria di energia elettrica. In linea di massima le misure di intervento basate sulla LAP devono essere adottate prima che tutto il sistema collassi. In questo modo si riduce anche il rischio di una mancata compensazione del mercato. Tuttavia, quest'ultima potrebbe verificarsi indipendentemente da una penuria di elettricità. Non è quindi possibile garantire sulla base della OREI che la riserva di energia elettrica possa essere effettivamente utilizzata in caso di penuria imminente o già sopraggiunta.

Oltre ai possibili utilizzi in conformità con la OREI, la presente ordinanza è pensata per consentire l'utilizzo delle centrali di riserva in modo mirato in caso di penuria di energia

¹ FF 2024 710

elettrica. Essa disciplina il prelievo dalle centrali di riserva come misura di intervento sulla base della LAP. A differenza di quanto previsto nella OREI, l'energia supplementare prodotta deve essere immessa nel mercato.

Ciò dovrebbe consentire al Consiglio federale di influenzare l'offerta di energia elettrica in aggiunta alle misure di gestione per il controllo dei consumi. In linea di massima, le centrali di riserva devono poter essere utilizzate contemporaneamente alle misure di controllo dei consumi al fine di mitigare, se necessario, l'impatto di queste ultime sulla popolazione e sull'economia, e di evitare o almeno ritardare l'introduzione di misure più severe o di misure di gestione più estese, come le interruzioni programmate della corrente (i cosiddetti disinserimenti della rete).

In questo modo il Consiglio federale dispone di un'ulteriore misura d'intervento a cui ricorrere in caso di necessità. Ciò richiede una ponderazione completa dei vari interessi (ambiente / economia / società), che viene effettuata dal Consiglio federale. Analogamente all'adozione di misure di gestione per controllare il consumo, anche l'uso di centrali di riserva per il mercato deve essere proporzionato e va effettuata una ponderazione degli interessi². Occorre evitare falsi incentivi di mercato. Le misure di sgravio basate sul mercato (ad esempio, lo spegnimento volontario in caso di prezzi molto elevati) non devono essere scartate. La presente ordinanza si applica solo se è imminente o è già sopraggiunta una situazione di grave penuria che l'economia non può superare da sola.

Per l'economia e la popolazione sarebbe difficile comprendere se ampi settori della vita pubblica, dell'economia e della società dovessero essere limitati o addirittura bloccati dopo l'adozione di misure restrittive basate sulla LAP e allo stesso tempo non fosse possibile utilizzare le riserve di energia elettrica esistenti, in particolare le centrali di riserva.

La presente ordinanza si basa sul diritto attualmente in vigore. Sarà modificata quando entreranno in vigore i testi legislativi riveduti (in particolare in caso di revisione della LAEI).

2. Commento alle singole disposizioni

Articolo 1

L'ordinanza in questione rappresenta una misura di intervento economico sulla base della LAP e consente l'esercizio delle centrali di riserva definite nella OREI per la produzione di energia elettrica destinata al mercato.

² TAF A 1706/2023 del 19 febbraio 2024, consid. 12.

La riserva di energia idroelettrica della OREI rimarrà inalterata anche in caso di entrata in vigore della presente ordinanza e continuerà a essere disponibile come garanzia in caso di una mancata compensazione del mercato. Anche la riserva complementare di energia con gruppi elettrogeni di emergenza e impianti di cogenerazione non viene utilizzata, perché in una situazione di penuria di energia elettrica i consumatori colpiti da un contingentamento immediato, da un contingentamento o da disinserimenti della rete devono poter disporre autonomamente dei propri gruppi elettrogeni di emergenza e utilizzarli come desiderano in base alle loro esigenze. Il mondo economico deve poter mantenere questo grado di libertà, che non deve essere compromesso da un impiego disposto dal Consiglio federale. Inoltre, a differenza delle altre parti della riserva complementare, le centrali di riserva non sono esplicitamente autorizzate a produrre per il mercato. Di conseguenza, l'esercizio delle centrali di riserva per scopi non definiti nella OREI può avvenire solo tramite la presente ordinanza del Consiglio federale, basata sulla LAP.

Articolo 2

Le centrali di riserva sono destinate a fornire energia supplementare al mercato per ridurre la gravità della penuria e quindi attenuare l'impatto per la popolazione e l'economia e non sono disponibili come riserva complementare secondo la OREI finché l'ordinanza proposta è in vigore. Tuttavia, l'impiego di tali centrali è consentito solo in caso di penuria di energia elettrica imminente o già sopraggiunta. I prezzi elevati non sono un'indicazione sufficiente di una penuria imminente.

Articolo 3

La temporanea non applicabilità di alcune disposizioni di ordinanze federali che sarebbero in conflitto con l'esercizio di centrali di riserva per il mercato dell'elettricità può essere prevista nell'ambito della facoltà del Consiglio federale di emanare ordinanze.

L'articolo 11 capoverso 1 OREI deve essere dichiarato inapplicabile in vista dell'esercizio delle centrali di riserva secondo la presente ordinanza, dato che esse produrranno energia elettrica per il mercato. Anche l'articolo 11 capoverso 2^{bis} OREI deve essere dichiarato inapplicabile, in quanto l'utilizzo per scopi operativi propri non è più possibile se le centrali di riserva vengono utilizzate in applicazione della presente ordinanza. La misura fondata sulla LAP prevale sulla OREI (cfr. anche l'art. 11 cpv. 2^{ter} OREI). Inoltre, l'articolo 18 OREI viene sospeso. La procedura di prelievo non viene eseguita in conformità con l'articolo 18 OREI. In caso di entrata in vigore della presente ordinanza si prevede in linea di massima la messa in esercizio di tutte le centrali di riserva disponibili, purché la loro energia elettrica abbia potuto essere commercializzata. Per garantire che l'esercizio avvenga con le minori emissioni foniche e inquinanti possibili e con un basso impatto sul clima, si applica per analogia e per quanto possibile la più recente istruzione dell'EICom sull'ordine di prelievo dalle centrali elettriche della riserva invernale. Ad esempio, le centrali di riserva che possono essere alimentate a gas o olio combustibile devono essere alimentate a gas in prima priorità e a olio in seconda priorità.

Attualmente si prevede che i contratti con le centrali di riserva (Birr, Monthey, Cornaux) scadranno il 31 maggio 2026. Se la presente ordinanza entrerà in vigore prima di questa data, alcune disposizioni ambientali in contrasto con l'esercizio delle centrali di riserva dovranno essere allentate. In particolare, la centrale elettrica temporanea di Birr, pronta all'impiego dal marzo 2023, non è attualmente in grado di rispettare le norme ambientali previste dall'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico³ (tra cui quelle sugli ossidi di azoto). Entro la fine del 2026 la centrale di riserva di Birr dovrà essere smantellata o convertita in modo da rispettare le normative ambientali.

Se la presente ordinanza entrerà in vigore dopo il 31 maggio 2026, si dovrà tenere conto delle condizioni quadro in vigore in quel momento per le centrali della riserva di energia elettrica.

Per quanto riguarda la dichiarazione di non applicabilità temporanea di disposizioni della legge sull'approvvigionamento elettrico (RS 734.7; LAEI), è necessario ricorrere all'articolo 34 LAP. Sulla base di questa competenza, il Consiglio federale può dichiarare temporaneamente inapplicabili le disposizioni di altre leggi federali per la durata delle misure di intervento economico, nella fattispecie l'impiego temporaneo di centrali elettriche di riserva per il mercato. Per la durata della non applicabilità queste singole disposizioni devono essere inserite nell'allegato 1 LAP mediante un'ordinanza separata e devono essere nuovamente rimosse una volta terminata la misura. Nel caso in questione l'articolo 18 capoverso 6 LAEI deve essere sospeso, perché secondo tale disposizione la società nazionale di rete Swissgrid non è autorizzata a commerciare energia elettrica (ad eccezione delle prestazioni di servizio relative al sistema).

Articolo 4

Il principio di prevenzione sancito dal diritto ambientale (cfr. art. 11 cpv. 2 LPAmb), secondo il quale le emissioni devono essere limitate alla fonte, si applica anche alle centrali di riserva. Gli impianti devono essere in grado di funzionare con la massima potenza tecnicamente possibile. I requisiti specifici dell'impianto vengono disciplinati nell'autorizzazione che il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) deve rilasciare per le centrali di riserva (cfr. art. 5).

Articolo 5

Al DATEC è attribuita la competenza di autorizzare le centrali di riserva. L'autorizzazione deve indicare chiaramente le ragioni dell'esercizio delle centrali di riserva e, in particolare, la ponderazione degli interessi da parte del Consiglio federale. Questa motivazione è contenuta anche nella proposta al Consiglio federale per

³ RS 814.318.142.1

l'entrata in vigore della presente ordinanza. Solo in questo modo il Tribunale amministrativo federale può verificare la proporzionalità della decisione.

Le disposizioni cantonali e comunali nei settori sopra menzionati che contrastano con l'esercizio delle centrali di riserva vengono dichiarate inapplicabili. Questa soluzione corrisponde ai pareri forniti dai Cantoni nell'ambito della consultazione sull'OREI.

L'autorizzazione del DATEC consente di regolamentare l'esercizio caso per caso mediante oneri. Nelle autorizzazioni vengono specificate in particolare le limitazioni delle emissioni per il monossido di carbonio e gli ossidi di azoto, le misure volte a limitare le emissioni foniche e le misure di protezione contro il rumore. Le autorizzazioni d'esercizio devono stabilire che gli impianti devono essere regolati in modo da ottimizzare le emissioni prima di essere messi in funzione come centrali di riserva. Deve essere effettuata una misurazione delle emissioni e i risultati vanno trasmessi all'autorità competente. Questa misura consentirà di garantire un funzionamento ottimale. L'Ufficio federale dell'energia (UFE), in stretta e tempestiva collaborazione con l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), è responsabile dell'elaborazione dell'autorizzazione.

Articolo 6

I gestori delle centrali elettriche di riserva rendono le centrali di riserva pronte all'impiego. Essi comunicano a Swissgrid la potenza disponibile, l'energia disponibile e altre informazioni necessarie per la commercializzazione, come il comportamento in fase di avvio e di arresto della produzione e il tempo massimo o minimo di funzionamento dell'impianto.

Swissgrid commercializza l'energia elettrica mediante aste sul mercato elettrico svizzero in base alle disponibilità notificate dai gestori delle centrali elettriche. Sono possibili sia le consuete forme d'asta (ad esempio le borse) sia le aste organizzate appositamente da Swissgrid (transazioni OTC). In entrambi i casi è il mercato a determinare il prezzo dell'energia supplementare disponibile. Swissgrid ha le competenze necessarie per gestire tali vendite. L'energia supplementare è destinata all'uso esclusivo in Svizzera. Tuttavia, il controllo completo di questo requisito non è possibile a causa della natura stessa del mercato dell'elettricità.

Swissgrid preleva l'energia elettrica commercializzata dai gestori delle centrali di riserva. Per quanto possibile, il processo di prelievo è analogo a un prelievo secondo l'articolo 18 OREI: dopo che i gestori delle centrali di riserva hanno notificato le loro disponibilità, la società nazionale di rete effettua il prelievo alla luce delle disponibilità e in considerazione di tutte le restrizioni tecniche e giuridiche.

Articolo 7

Per quanto riguarda l'indennizzo dei gestori delle centrali di riserva, si applica l'articolo 20 OREI.

Articolo 8

Gli impianti inclusi nella riserva ai sensi dell'OREI devono essere notificati entro una settimana dal gestore all'autorità cantonale preposta al controllo dell'inquinamento atmosferico. All'autorità cantonale deve essere presentato un rapporto sul periodo di esercizio della riserva complementare. Esso deve includere almeno le ore di esercizio o lo stato del contatore delle ore di esercizio, compresi i dati di lettura all'inizio e alla fine del periodo di esercizio come centrale di riserva. L'autorità cantonale preposta al controllo dell'inquinamento atmosferico può richiedere la documentazione delle emissioni, ad esempio sotto forma di dichiarazione di emissione, di misurazione attuale delle emissioni, di misurazione delle immissioni o di calcolo della dispersione.

Articolo 9

Swissgrid informa il settore Energia sulla quantità di energia elettrica prodotta e immessa nel mercato dalle centrali di riserva nonché sugli effetti sulla situazione di criticità.

Informa la ElCom sull'intervento compiuto, sull'energia elettrica prodotta, sui costi generati e sui profitti o sulle perdite realizzati.

Articolo 10

Se Swissgrid realizza un profitto o una perdita dalla vendita dell'energia supplementare, l'importo deve essere preso in considerazione nel calcolo dei costi della riserva di energia elettrica, analogamente a quanto avviene con la vendita di prestazioni di servizio relative al sistema. I costi della riserva di energia elettrica sono addebitati ai consumatori finali come voce separata del corrispettivo per l'utilizzazione della rete. In questo modo, gli eventuali profitti possono ridurre i costi della riserva di energia elettrica e andare a beneficio di tutti i consumatori finali.

Articolo 11

L'articolo disciplina il periodo di applicazione dell'ordinanza.

3. Ripercussioni

3.1. Ripercussioni per la Confederazione

Per la Confederazione l'ordinanza ha sostanzialmente le stesse ripercussioni della OREI sul piano finanziario e sull'effettivo del personale. La messa a disposizione e l'esercizio delle centrali di riserva non incidono sul bilancio della Confederazione. Tutti i costi – se non possono essere coperti dai proventi derivanti dall'energia elettrica prodotta – vengono aggiunti al corrispettivo per l'utilizzazione della rete secondo l'articolo 22 OREI e quindi sono pagati dai consumatori di energia elettrica. Per motivi legati all'IVA, tuttavia, le uscite e le entrate per le centrali elettriche di riserva devono essere elaborate attraverso il bilancio federale. Ciò richiede crediti a preventivo e voci

di ricavo corrispondenti. Le uscite sono compensate da entrate dello stesso importo. Il Consiglio federale ha richiesto un credito aggiuntivo e un credito supplementare (credito d'impegno) nell'ambito della prima aggiunta al preventivo 2024. Questi crediti coprono la messa a disposizione e la manutenzione delle centrali di riserva, ma non il loro funzionamento. In caso di emergenza, il finanziamento sarà garantito attraverso gli strumenti previsti dalla Confederazione per le urgenze (p. es. il credito aggiuntivo urgente).

3.2. Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Le centrali elettriche di riserva hanno un particolare impatto sull'ambiente (v. anche sotto). Pertanto, risultano toccati soprattutto i Cantoni e i Comuni nei quali sorgono le centrali elettriche di riserva (cfr. anche il rapporto esplicativo concernente l'OREI). L'onere a carico delle autorità è causato principalmente dalla messa a disposizione delle centrali di riserva e non dal loro funzionamento.

3.3. Ripercussioni sull'economia, l'ambiente e la società

L'impiego di centrali di riserva in caso di penuria di energia elettrica imminente o già sopraggiunta aumenta la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico per le aziende e le economie domestiche in Svizzera. L'obiettivo è quello di mitigare il più possibile una situazione di penuria di energia elettrica. A seconda dell'intensità e della durata, una tale situazione può avere ripercussioni pesanti per l'economia e la popolazione, con conseguenti costi elevati.

Al tempo stesso, le centrali di riserva hanno un impatto negativo sull'ambiente se sono alimentate con vettori energetici fossili (gas o olio combustibile). Per fare in modo che le centrali di riserva possano funzionare anche se non rispettano interamente le disposizioni ambientali vigenti, sono state allentate diverse prescrizioni ambientali. Il principio di prevenzione rimane valido (migliore limitazione possibile delle emissioni). L'esercizio di ogni centrale di riserva viene disciplinato in un'autorizzazione del DATEC, nella quale sono stabiliti anche i valori limite da applicare caso per caso.

La messa a disposizione e l'eventuale impiego di centrali elettriche di riserva sono associati a costi che vengono sostenuti da tutti i consumatori. L'esercizio delle centrali di riserva estende le misure di intervento della Confederazione volte a scongiurare il sopraggiungere di una penuria di energia elettrica al meccanismo già esistente della mancata compensazione del mercato secondo l'articolo 18 OREI. L'entità e la durata del funzionamento incidono anch'essi sui costi dei materiali di esercizio e sull'energia di compensazione che sarebbe necessaria. I costi verrebbero trasmessi ai consumatori attraverso il corrispettivo per l'utilizzazione della rete. Poiché i tempi, la durata e l'entità non possono essere stimati, non sono stati riservati importi specifici di spesa per il funzionamento delle centrali di riserva sulla base di questa ordinanza. In caso di emergenza, il finanziamento sarà garantito attraverso gli strumenti esistenti

previsti dalla Confederazione per le urgenze (p. es. il credito aggiuntivo urgente). Poiché le centrali di riserva previste dalla presente ordinanza producono per il mercato solo in caso di grave penuria imminente o già sopraggiunta, si deve partire dal presupposto che il loro funzionamento generi profitti, riducendo così i compensi per l'utilizzazione della rete a carico dei consumatori.