

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale dell'energia
Divisione Efficienza energetica ed energie
rinnovabili
Servizio Coordinamento
3003 Berna

e-mail (pdf e word): EnG@bfe.admin.ch

Revisione della legge sull'energia (misure di promozione a partire dal 2023): procedura di consultazione

Gentili signore,
egregi signori,

con lettera del 3 aprile 2020 ci avete inviato una richiesta di presa di posizione sul progetto preliminare di revisione della legge sull'energia (misure di promozione a partire dal 2023). Vi ringraziamo per l'opportunità che avete voluto riservarci per esprimere le nostre osservazioni in merito.

A titolo generale, si osserva come le modifiche presentate dal Consiglio Federale con la revisione della Legge sull'energia (LEne) concernono importanti aspetti relativi alle misure di promozione delle energie rinnovabili a partire dal 2023.

Il mantenimento ed il rafforzamento degli incentivi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili indigene anche dopo il 2020 è fondamentale per assicurare a lungo termine la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico in Svizzera. In particolare, si accoglie positivamente la proposta di abbandonare il sistema di remunerazione dell'energia immessa in rete mantenendo unicamente il contributo d'investimento (rimunerazione unica) per tutti i sistemi di produzione (impianti fotovoltaici, idroelettrici, a biomassa, eolici e geotermici). Contemporaneamente nel settore del solare viene incentivato anche l'aspetto della competitività tramite l'introduzione di un sistema basato su bandi di gara (aste) per gli impianti fotovoltaici di grandi dimensioni.

Pur accogliendo favorevolmente il prolungamento delle misure di promozione si evidenziano alcune problematiche che necessitano di essere prese in considerazione affinché la revisione della legge sia condivisibile nel suo complesso.

- Ruolo centrale dell'idroelettrico

Innanzitutto si rileva un'evidente incoerenza fra i criteri alla base degli incentivi e la loro applicazione. Nel rapporto esplicativo si può infatti leggere *“Sin dall'inizio della promozione delle energie rinnovabili il Consiglio federale si è sempre preoccupato che ciò avvenisse nel modo più efficiente possibile. L'obiettivo è quello di raggiungere il maggior incremento possibile per ogni franco investito.”* e *“[...] aumentare gli incentivi agli investimenti negli impianti nazionali di produzione elettrica da fonti rinnovabili e assicurare a lungo termine la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico.”*

In altre parole alcuni dei principali criteri per gli incentivi agli investimenti indicati dal Consiglio Federale sono: incremento della produzione di energie rinnovabili indigene; efficienza per ogni franco investito nell'ottenere il maggior incremento possibile e sicurezza di approvvigionamento a lungo termine grazie all'incremento delle produzioni incentivate.

Per ottenere ciò bisognerebbe tuttavia tenere conto di tutti gli aspetti per determinare gli incentivi alle varie energie rinnovabili in funzione dei criteri summenzionati. Si pensi ad esempio alla sostenibilità ambientale, al bilancio energetico di tutto il ciclo di vita, all'efficienza, o al contributo alla garanzia a lungo termine per assicurare l'approvvigionamento indigeno, in particolare quello invernale.

Le modalità di sostegno attuali, ma anche quelle future proposte nella revisione di legge in questione, non adempiono completamente ai criteri di incremento, efficienza e sicurezza di approvvigionamento e dovrebbero pertanto essere rivalutate. E ciò anche alla luce dell'indicazione contenuta nella scheda informativa 2 del 3 aprile 2020 in cui viene indicato chiaramente che la revisione della legge sull'energia contribuisce anche al raggiungimento degli obiettivi della politica climatica svizzera.

Il rapporto esplicativo ribadisce inoltre che gli impianti idroelettrici di grandi dimensioni ricoprono un ruolo fondamentale per l'incremento dell'idroelettrico, che le centrali ad accumulazione rappresentano un elemento centrale per la sicurezza dell'approvvigionamento e che occorre potenziare ulteriormente la produzione accumulabile. La produzione idroelettrica rappresenta dunque un pilastro fondamentale della Strategia energetica 2050, tuttavia le basi su cui si fondano in particolare gli obiettivi di incremento dell'elettricità a partire da energie rinnovabili non sono, a nostro modo di vedere, sufficientemente attendibili. A nostro avviso è stata fatta un'interpretazione ambiziosa del potenziale idroelettrico a disposizione con la fine delle concessioni in essere. Il rinnovo di una concessione è analogo al rilascio di una nuova concessione e questo non solo secondo la legislazione vigente in materia di utilizzazione delle acque e quella ambientale, ma anche dal punto di vista tecnico ed economico. La Confederazione invece considera come acquisita l'attuale produzione idroelettrica detraendo unicamente, in maniera forse troppo ottimistica, la perdita di produzione a seguito dell'applicazione integrale dei deflussi minimi. Entro il 2050 in Svizzera giungeranno a scadenza la gran parte delle concessioni esistenti e quello che preoccupa è che non si conosce a quali condizioni, quasi sicuramente più restrittive, questi grandi ed importanti impianti idroelettrici potranno continuare a funzionare e con quali ripercussioni sulla loro produzione di energia.

Obiettivo indicato dal Consiglio federale è anche quello di creare condizioni di investimento stabili e affidabili. Il sistema di promozione alla base del presente progetto di revisione della LEna prolunga effettivamente gli incentivi fino al 2035 ma ciò non è sufficiente se si tiene conto delle lunghe tempistiche per l'approvazione delle domande per nuove concessioni o rinnovi di concessione, dei tempi di realizzazione e della durata delle concessioni per gli impianti idroelettrici. L'instabilità dei prezzi di mercato dell'elettricità, negli ultimi anni così bassi da non permettere nemmeno la copertura dei costi di produzione, ha creato e crea grossi problemi alle centrali idroelettriche. Il peggio sembrava essere passato con la ripresa dei prezzi di mercato nel 2018 e ad inizio 2019. Invece già nella seconda parte del 2019 ed ancor più questa prima parte del 2020 con la crisi economia conseguente alla pandemia da covid-19 i prezzi di mercato

dell'elettricità sono crollati. Il premio di mercato introdotto per mitigare le perdite dei produttori che dovevano vendere la propria preziosa energia idroelettrica indigena a prezzi di mercato inferiori ai costi di produzione scadrà a fine 2022 e malgrado il prolungo del contributo d'investimento manca una garanzia a lungo termine a sostegno del rinnovo delle concessioni o per le rversioni dei grandi impianti idroelettrici.

Infine nel caso in cui la modifica della legge sull'energia non dovesse entrare in vigore per inizio 2023 si chiede che siano transitoriamente mantenuti in vigore le attuali misure di promozione delle energie rinnovabili sia per quanto riguarda il sistema di remunerazione dell'energia immessa in rete, ma soprattutto anche il premio di mercato.

- Sostegno alla protezione e al risanamento ecologico degli ecosistemi acquatici

La modifica della LEna propone di concedere maggiore sostegno finanziario alle fasi di progetto più costose (nuova costruzione, ampliamento) mediante contributi di investimento in sostituzione del sistema di remunerazione per l'immissione di elettricità RIC. Una volta costruiti/ammodernati gli impianti, è *"il promotore del progetto che deve confrontarsi con le forze del mercato e ottimizza l'esercizio dell'impianto e la produzione elettrica secondo i prezzi applicati sul mercato dell'energia, producendo, ad esempio, più energia nei momenti in cui il prezzo è maggiore e viceversa. Inoltre, la Confederazione non è più vincolata per anni ai progetti a causa della remunerazione e può così sostenerne di altri."* (cap. 4.1.2 rapporto esplicativo).

Tale indirizzo stimola la nascita di nuovi progetti che rischiano di non farcela economicamente, illudendo promotori e investitori e incrementando il rischio di speculazioni economiche. Occorre inoltre tenere conto anche del fatto che un progetto idroelettrico può arrecare un pregiudizio all'ecosistema, quindi un ritorno allo stato antecedente in caso di fallimento di un impianto non redditizio è da considerarsi lungo e problematico. A ciò si aggiungono anche i costi legati allo smantellamento delle strutture, sempre se ciò sia reputato fattibile.

L'ottimizzazione della produzione per sfruttare il variare del prezzo di mercato genera tipicamente deflussi discontinui e l'implementazione delle misure costruttive atte a prevenire questo fenomeno sono di difficile attuazione per gli impianti esistenti. Il rapporto che riassume lo stato del risanamento della forza idrica (cfr. "Rinaturazione delle acque svizzere: stato del risanamento ecologico della forza idrica 2018", DATEC-UFAM 2018) indica che a fine 2018 soltanto il 2% dei provvedimenti era stato implementato (e appena il 17% era stato avviato), a fronte del 25% previsto per lo stesso orizzonte temporale. Occorre quindi intensificare gli sforzi per il risanamento ecologico della forza idrica al fine di poter raggiungere gli obiettivi prefissati.

Considerato quanto precede, e in particolare la salvaguardia del patrimonio naturalistico dei nostri corsi d'acqua, l'accento va posto a nostro avviso maggiormente sulla promozione di grandi impianti ad alta resa in grado di garantire sia la produzione che la redditività degli investimenti, mentre risulta meno sostenibile promuovere impianti che contribuiscono solo in modo marginale alla produzione complessiva (così come invece prevede la revisione dell'art. 26, con particolare riferimento al cpv. 1 lett. b) e c)).

Gli ambienti acquatici stanno già pagando pesantemente le conseguenze del cambiamento climatico (aumento temperature, regimi di magra e secca più frequenti, alterazione stagionalità delle precipitazioni e delle riserve invernali d'acqua). Un maggiore sfruttamento dell'idroelettrico da piccoli impianti per contenere le emissioni di CO₂ va ulteriormente a scapito della biodiversità legata agli ambienti acquatici, secondo pilastro della protezione dell'ambiente e va pertanto valutata e ponderata in maniera approfondita.

- Impianti fotovoltaici

Per quanto riguarda gli impianti fotovoltaici si giudica positivamente la decisione di aumentare fino al 60 % il contributo all'investimento per le installazioni che non possono fare autoconsumo (art. 25 cpv.3). Si rileva però che il testo di legge stabilisce unicamente che un impianto che immette in rete tutta l'energia elettrica prodotta potrà ricevere un contributo all'investimento maggiore, in questa maniera si lascia però la possibilità al proprietario di decidere la soluzione economicamente più vantaggiosa e non si valorizza l'energia prodotta in loco. Si propone quindi di limitare questa soluzione agli impianti realizzati in contesti particolari, dove tecnicamente non è possibile effettuare autoconsumo. Inoltre si propone di riservare questa possibilità unicamente ai grandi impianti. Si segnala anche che nel testo attuale non si specifica per quanto tempo un impianto è vincolato ad immettere in rete tutta l'energia prodotta prima di poter modificare lo schema elettrico.

In merito all'art.25a, pur condividendo il principio delle aste per la remunerazione unica, si ritiene che sia importante utilizzare questa procedura unicamente per le installazioni di grandi dimensioni aventi anche un'importanza regionale. Nell'attuale ordinanza sono definiti come grandi impianti quelli a partire da 100 kWp. Tuttavia per quanto concerne la possibile futura introduzione delle aste per la remunerazione questo limite dovrebbe essere portato ad almeno 500 kWp o ancor meglio a 1'000 kWp. Nel rapporto esplicativo è pure indicato che potranno essere indette aste separate con condizioni differenti per impianti che immettono in rete tutta l'energia prodotta. Questi impianti, secondo il rapporto esplicativo, dovrebbero beneficiare di condizioni più favorevoli. Un cambiamento radicale di impostazione se paragonato al sistema odierno che penalizza chi non fa autoconsumo.

L'articolo 28 introduce, nella procedura di richiesta dei contributi per la realizzazione di tutti gli impianti che producono energia elettrica da energie rinnovabili, sia l'obbligo di notifica, sia quello di ottenere la decisione dell'UFE prima di poter iniziare i lavori. Vincoli analoghi a quanto già fatto in Ticino nell'ambito del Fondo per le Energie Rinnovabili (FER). Le informazioni ricevute in relazione a questo dispositivo sembrano invece andare nella direzione di escludere gli impianti fotovoltaici. Indicazione questa che non è ripresa nel testo di legge in consultazione, per cui si richiede di rivalutare la questione.

Infine per quel che concerne la revisione dell'art. 19 cpv. 6 non è chiaro il significato di questa modifica e della spiegazione indicata nel rapporto esplicativo. Considerato che con l'entrata in vigore di questa revisione (presumibilmente nel 2023) si eliminerà la possibilità per i nuovi impianti di accedere alla remunerazione dell'energia immessa in rete, si ritiene che la modifica proposta sia superflua. L'articolo 19 dovrebbe essere unicamente adeguato alle nuove necessità visto che varrà unicamente per gli impianti che avranno ottenuto la remunerazione entro quella data e di cui beneficeranno comunque ancora per gli anni a seguire.

Vogliate gradire i nostri più cordiali saluti.

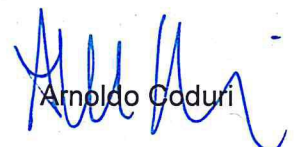
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Norman Goobi

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia p. c.:

- Dipartimento del territorio (dt-dir@ti.ch)
- Dipartimento finanze ed economia (dfe-dir@ti.ch)
- Sezione protezione aria, acqua e suolo (dt-spaas@ti.ch)
- Ufficio della caccia e della pesca (dt-ucp@ti.ch)
- Ufficio dell'energia (dfe-energia@ti.ch)
- Divisione delle risorse (dfe-dr@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet