

Rapporto di minoranza 1

numero

data

Dipartimento

15 febbraio 2011

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione speciale energia sull'iniziativa popolare elaborata 16 aprile 2010 "Per un'AET senza carbone!"

*L'uomo si distrugge con la politica senza
principi etici, con la ricchezza senza lavoro, con
l'intelligenza senza il carattere, con gli affari
senza morale, con la religione senza la fede,
con la solidarietà senza il sacrificio di sé.
(Gandhi)*

1. PREMESSA

Il 23.3.2010 il Gran Consiglio ha approvato a maggioranza il messaggio del Consiglio di Stato n. 6091 del 9.7.2008 concernente la partecipazione dell'Azienda elettrica ticinese (AET) ad una società per la realizzazione di una centrale termoelettrica in Germania. Ragioni giuridiche già sperimentate in occasione del voto sulla partecipazione di AET alla Metanord non hanno consentito di sottoporre la decisione a referendum popolare.

L'opposizione a questa partecipazione è stata espressa chiaramente nel rapporto di minoranza dei commissari socialisti del 23.2.2010. Riteniamo che sia utile ricordare alcune osservazioni contenute in tale rapporto e che rimangono attuali:

"...la filosofia di AET è tradizionale: essa fa affidamento prevalentemente sul carbone e il nucleare, accanto all'energia idroelettrica, per garantire l'approvvigionamento per i prossimi decenni. Essa considera impraticabili altri scenari, in particolare quelli basati sulle nuove energie rinnovabili, quali l'eolico, il solare, il geotermico, la biomassa...."

"...La scelta di AET (primo responsabile) [...] di investire oggi in una centrale a carbone è incomprensibile. Si tratta di una politica che ricalca quella degli anni Sessanta, quando lo sviluppo tecnologico non permetteva ancora di investire in energie rinnovabili a costi ragionevoli ed economicamente sopportabili."

"Oggi, questa scelta - da parte di AET e del CdS - rileva un'incapacità progettuale e il disinteresse per l'ambiente. Essa sottovaluta perfino i rischi economici e finanziari derivanti dall'aumento dei prezzi delle energie fossili esauribili e responsabili di emissioni di CO2. Investire nel carbone significa praticare una politica energetica superata, abbandonata da un numero crescente di Stati e da parecchi Cantoni e Comuni del nostro Paese...."

"...AET e CdS sono quindi corresponsabili del grave ritardo in cui oggi si trova il Cantone in campo progettuale e strategico. La scelta del carbone rafforzerebbe questo ritardo e farebbe credere - a torto - di aver risolto il problema energetico del Cantone. La rinuncia a questo investimento obbligherebbe invece AET e Governo a sviluppare rapidamente altre attività...."

Inoltre, alla luce di precisi dati, nel rapporto si dimostrava:

- che il carbone non è necessario per assicurare l'approvvigionamento energetico del Cantone Ticino, poiché in tutta Europa è già oggi disponibile, e in grande quantità, energia rinnovabile, soprattutto di origine eolica. La possibilità di partecipare alla realizzazione di parchi eolici non è però stata esplorata da parte di AET;
- che l'energia eolica ha costi sempre più interessanti e concorrenziali, mentre il costo dell'energia fossile è in aumento, soprattutto a causa della tassa sul CO2.

Per la minoranza della Commissione anche altri due fattori sono stati determinanti per la scelta di opporsi a questo investimento. Primo, la salute e l'ambiente. Partecipare all'investimento significava essere complici dell'impatto ambientale sulla popolazione, una zona in cui sono già attive sette centrali a carbone. Secondo, l'aspetto sociale. Il carbone utilizzato nella centrale, contrariamente a quanto indicato in un primo tempo da parte di AET e dal Cantone, proviene dalle miniere della Colombia, Paese in cui i diritti umani e dei lavoratori sono sistematicamente calpestati. L'ultima protesta della Confederazione sindacale internazionale in seguito all'ennesimo assassinio di un sindacalista risale all'inizio febbraio 2011.¹

Rinunciare al carbone significa quindi dimostrare anche responsabilità morale, ambientale e sociale, valori ai quali un ente pubblico a nostro giudizio non può sottrarsi.

2. L'INIZIATIVA POPOLARE E L'ESAME GIURIDICO DELLA SUA PORTATA

Il 10.4.2010 è stata lanciata l'iniziativa popolare "Per un'AET senza carbone!", la quale ha raccolto 11'586 firme in poche settimane. Essa chiede di completare la Legge istitutiva dell'Azienda elettrica ticinese con l'aggiunta, all'art. 2, di quanto segue:

Art. 2 cpv. 4 (nuovo)

4L'azienda non può acquisire quote di partecipazione a centrali elettriche a carbone - in Svizzera o all'estero - né direttamente né indirettamente tramite la partecipazione a società o enti.

Norma transitoria (nuovo)

Le partecipazioni già acquisite dall'azienda in contrasto con il capoverso 4 dell'art. 2 della presente legge devono essere cedute entro la fine dell'anno 2015.

Nell'autunno del 2010 gli oppositori dell'iniziativa erano intenzionati a dichiararla invalida, perché ritenevano che essa fosse amministrativa e non legislativa, e ciò non sarebbe permesso dal diritto ticinese (anche se su questo punto i pareri divergono). È pacifico che i promotori dell'iniziativa non avrebbero fatto uso di questo strumento se avessero avuto la possibilità di indire un referendum contro la decisione del Gran Consiglio del 23.3.2011. È quindi vero che un obiettivo dell'iniziativa era di aggirare questo ostacolo affinché i cittadini e le cittadine ticinesi avessero la possibilità di esprimersi.

L'intenzione di dichiarare invalida l'iniziativa è venuta però meno in seguito alle conclusioni della perizia commissionata al professor Andreas Auer, uno dei massimi esperti del diritto costituzionale svizzero. Nella sua perizia giuridica (*avis de droit*), consegnata alla Commissione speciale energia via mail in data 13.12.2010, il professor Auer afferma che l'iniziativa va considerata come legislativa e non amministrativa e che essa "senz'altro rispetta le condizioni di conformità con il diritto superiore, l'unità di forma e l'unità di

¹ Vedi CSI 034/140211 nonché <http://www.ituc-csi.org/colombie-encore-un-syndicaliste,8497.html?lang=en>

materia" (punto 40; nostra traduzione).² Inoltre, essa "rispetta anche la condizione dell'esecutabilità", poiché la sua norma transitoria avrà come effetto quello di limitare la durata del contratto e quindi di "obbligare indirettamente AET a denunciare i contratti conclusi" (punto 42; nostra traduzione).³ Infine, il suo verdetto è chiaro: "Siccome può essere interpretata in maniera conforme alle condizioni di validità definite nel diritto federale e cantonale, l'iniziativa 'Per un'AET senza carbone!' deve essere sottoposta così com'è al voto popolare" (punto 43; nostra traduzione).⁴

In una perizia complementare (*complément à l'avis de droit*) del 14.1.2011, il professor Auer precisa meglio le modalità con le quali AET può disdire i contratti stipulati con la società Trianel.

Occorre sottolineare che uno dei capisaldi degli oppositori dell'iniziativa popolare, ovvero dei fautori del controprogetto, è che "il primo termine utile per la disdetta ordinaria del contratto, senza quindi conseguenze finanziarie, è 20 anni dopo l'avvio dell'attività commerciale dell'impianto, ovvero il 2032-2033."⁵

Non è però così chiaro che tale affermazione corrisponda alla realtà, e questo per almeno due motivi.

Primo, il termine di 20 anni è stabilito nel contratto sulla fornitura di energia elettrica (*Stromliefervertrag*) del 8.5.2008, e non nel contratto di società (*Gesellschaftsvertrag*), e comincia a decorrere a partire dall'effettivo inizio dell'attività commerciale della centrale a carbone [§ 14, art. 1, lett. a) e lett. b) *Stromliefervertrag*]. Se ciò non dovesse avvenire entro l'1.11.2012 si applicano disposizioni particolari (lett c). Ora, al momento attuale (febbraio 2011) la centrale non è ancora stata costruita e, di conseguenza, l'attività commerciale non è ancora iniziata. È previsto che ciò avvenga in autunno 2012, ma oggi come oggi non ci è dato di sapere se il termine dell'1.11.2012 potrà essere rispettato. Se non lo fosse, diventerebbe più facile per AET disdire i contratti in questione.

Secondo, supponiamo che l'inizio dell'attività commerciale abbia luogo prima dell'1.11.2012. Anche in quel caso non è del tutto chiaro che AET sia obbligata a rispettare il termine dei 20 anni, a meno di subire pesanti conseguenze finanziarie. In effetti, come osserva il professor Auer nella sua perizia complementare del 14.1.2011, la legge tedesca che verrebbe applicata in caso di un contenzioso giuridico (*Bürgerliches Gesetzbuch*; BGB⁶) prevede che "se una società non è costituita per una durata determinata, ogni socio può uscirne in qualsiasi momento" (§ 723-1 BGB; nostra traduzione).⁷ Tuttavia, la disdetta "non deve essere prematura, a meno che non vi sia un motivo importante" (§723-2 BGB; nostra traduzione).⁸ E più in generale, scrive ancora il professor Auer, la legge (§ 313 BGB; nostra traduzione) prevede la clausola *rebus sic stantibus*⁹ che "permette di adattare ogni contratto a un cambiamento importante delle circostanze che hanno portato alla sua conclusione, se dovesse avverarsi che le parti [coinvolte] non avrebbero stipulato

² "L'iniziativa respecte sans autres les conditions de la conformité au droit supérieur, de l'unité de la forme et de l'unité de la matière."

³ "Elle respecte également la condition de l'exécutabilité [...]. [La disposition transitoire] aura pour effet de limiter la durée de validité de cette approbation et contraindra indirectement l'AET à dénoncer les contrats conclus."

⁴ "Pouvant être interprétée de façon conforme aux conditions de validité définies par le droit cantonal et fédéral, l'iniziativa « Pour une AET sans charbon ! » doit être soumise telle quelle au vote du peuple."

⁵ Vedi punto 5.1 del rapporto di maggioranza del 15.2.2011.

⁶ <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>

⁷ "Ist die Gesellschaft nicht für eine bestimmte Zeit eingegangen, so kann jeder Gesellschafter sie jederzeit kündigen."

⁸ "Die Kündigung darf nicht zur Unzeit geschehen, es sei denn, dass ein wichtiger Grund für die unzeitige Kündigung vorliegt."

⁹ "Stando così le cose, allo stato dei fatti o degli atti."

il contratto, o l'avrebbero fatto altrimenti, se fossero state a conoscenza di tale cambiamento."¹⁰ Ora, in caso di accettazione dell'iniziativa popolare, AET potrebbe e dovrebbe sostenere che al momento della firma dei contratti non poteva sapere dell'esistenza dell'iniziativa popolare e ancora meno poteva prevedere che la stessa potesse essere accettata dal popolo ticinese. Siccome questo stesso popolo è, in definitiva, il proprietario della stessa AET, riteniamo che un'eventuale accettazione dell'iniziativa possa costituire un "motivo importante", il quale, quindi, permetterebbe a AET di avvalersi dei diritti di cessione del contratto previsti nella BGB e che abbiamo citato poc'anzi. Questa, d'altronde, è l'opinione dello stesso Auer: "mi sembra che AET possa senza troppe difficoltà appellarsi al motivo importante ai sensi del § 723-2 BGB per ottenere il diritto di disdire il contratto, se del caso attraverso un risarcimento dei danni" (nostra traduzione).¹¹

Summa summarum, il professor Auer, sempre nella perizia complementare del 14.1.2011, osserva: "Se il voto positivo [sull'iniziativa popolare contro il carbone] avesse luogo nel corso del 2011, AET potrebbe, a prima vista, disdire il contratto per il 31.12.2012, basandosi sul § 19 del contratto di società (*Gesellschaftsvertrag*). Non è nemmeno da escludere che possa addirittura pretendere un risarcimento (nostra traduzione)."¹²

3. IL CONTROPROGETTO

La maggioranza della Commissione, dopo aver preso atto della riuscita dell'iniziativa, ha deciso di elaborare un controprogetto, con il quale in sostanza propone di:

- accogliere il divieto di partecipare a future partecipazioni a centrali elettriche a carbone;
- obbligare AET a investire in energie rinnovabili, ovvero: "Per ogni kWh della produzione media annua prevista di energia elettrica proveniente da quote di partecipazione già acquisite da AET in centrali elettriche a carbone, l'azienda verserà un importo definito ogni quattro anni dal Gran Consiglio, non inferiore a 0.6 cts/kWh e non superiore alla quota massima stabilita dalle relative disposizioni federali, ad un fondo cantonale destinato a favorire la realizzazione di nuovi impianti di energia rinnovabile ai sensi della Legge federale sull'energia (LEne) siti in Ticino."
- obbligare a AET di rinunciare all'investimento di Lünen entro il 2035, o anche prima, a condizione che tale rinuncia non generi "perdite finanziarie".

A prima vista, la parte più interessante del controprogetto è il sostegno ai nuovi impianti di energia rinnovabile situati in Ticino. Ma la soluzione proposta non è priva di aspetti problematici che vale la pena di esaminare in dettaglio.

Primo, essa limita l'ammontare dell'importo alla "quota massima stabilita dalle relative disposizioni federali". Questa norma è fuorviante. Essa fa credere, infatti, che le leggi e/o ordinanze federali stabiliscono un limite massimo oltre il quale non è possibile andare. Ma così non è. Niente, nelle "relative" disposizioni federali che abbiamo consultato - Legge

¹⁰ "Haben sich Umstände, die zur Grundlage des Vertrags geworden sind, nach Vertragsschluss schwerwiegend verändert und hätten die Parteien den Vertrag nicht oder mit anderem Inhalt geschlossen, wenn sie diese Veränderung vorausgesehen hätten, so kann Anpassung des Vertrags verlangt werden, soweit einem Teil unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls, insbesondere der vertraglichen oder gesetzlichen Risikoverteilung, das Festhalten am unveränderten Vertrag nicht zugemutet werden kann."

¹¹ "[...] il me semble que l'AET pourrait sans trop de difficulté se prévaloir d'un motif important au sens du § 723-2 BGB pour obtenir le droit de résilier le contrat, le cas échéant moyennant des dommages-intérêts."

¹² "Si le vote positif intervient courant 2011, l'AET pourrait, à première vue, résilier le contrat pour le 31 décembre 2012, se fondant sur le § 19 du contrat de société. Il n'est pas exclu même qu'elle puisse prétendre à compensation."

federale sull'energia (Lene) e la relativa ordinanza (OEn), Legge federale sull'approvvigionamento elettrico (LAEI) e la relativa ordinanza (OAEI) - vieta al Cantone, rispettivamente a AET, di fissare liberamente l'ammontare del contributo da versare al fondo per energie rinnovabili, in base ai kWh della produzione media annua di energia elettrica proveniente dalle quote di partecipazione acquisite da AET nella centrale a carbone di Lünen.

Lo stesso rapporto di maggioranza, d'altronde, sottolinea (al punto 4.8) che vi è una "differenza rivelante" tra il modello federale basato sul sistema della remunerazione per l'immissione dell'energia a copertura dei costi (RIC) e la proposta contenuta nel controprogetto, siccome "il RIC federale si finanzia tramite contributi obbligatori e proporzionali alla fattura del consumatore finale", mentre il controprogetto prevede che il fondo finanziato "tramite un contributo di AET proporzionale al quantitativo prelevato da produzione dalla centrale a carbone di Lünen." A dire il vero, il rapporto di maggioranza sottolinea questa differenza soprattutto per poter affermare - e si tratta di un aspetto che i fautori del controprogetto probabilmente ritengono importante se non decisivo in vista di un'eventuale campagna di votazione - che il contributo previsto dal controprogetto "non dovrà essere finanziata dai consumatori finali!". Ma se la differenza è davvero così rilevante, allora secondo quale logica occorre basarsi sul RIC federale per poter determinare l'importo massimo da versare nel fondo per energie rinnovabili? Secondo noi, non vi è alcuna logica e, di conseguenza, l'uso dei parametri federali in questo contesto risulta del tutto arbitrario.

Tali considerazioni ci inducono anche a dubitare della chiarezza giuridica della relativa norma del controprogetto. Se la soluzione del controprogetto è differente, in modo rilevante, dal RIC federale, allora non ha senso appellarsi, nel controprogetto, alle "relative" disposizioni federali, visto che non vi è alcun nesso (relazione) logico e giuridico fra i due aspetti. Supponiamo infatti, per un istante, che il controprogetto dovesse prevalere sull'iniziativa in voto popolare. Supponiamo anche che un qualche futuro Gran Consiglio voglia tassare maggiormente l'energia elettrica che AET ottiene dalla centrale di Lünen, e decida di applicare una tassa di 2,7 cts/kWh, mentre la quota massima stabilita nel quadro di RIC ammonta a 0,9 cts./kWh. Supponiamo che la minoranza del Gran Consiglio, meno interessata alla promozione di energie rinnovabili, impugna questa decisione davanti ai tribunali. Chi la spunterà? Non lo sappiamo. Ma sappiamo che i Tribunali, in casi complessi, vanno ad esaminare gli atti parlamentari (verbali, rapporti di commissioni, ecc.) per capire qual era l'intenzione del legislatore e quindi abbiamo ritenuto utile esprimere questi nostri dubbi per iscritto, affinché in futuro non si possa sostenere che il legislatore abbia agito senza conoscenza di causa.

In secondo luogo, vi è da dubitare sulla portata effettiva del fondo cantonale proposto per energie rinnovabili. Qui la domanda chiave è la seguente: come possiamo essere sicuri che non si tratterà di un'operazione da vasi comunicanti (ossia: ciò che si guadagna in un vaso si perde nell'altro e il risultato globale rimane uguale)? In effetti, secondo le affermazioni della stessa AET, fa parte della sua strategia aziendale "la necessità di promuovere maggiormente le energie rinnovabili, provenienti da fonti energetiche diversificate (acqua, eolico, solare, biomassa, termovalorizzatore)".¹³ AET intende quindi investire diversi milioni di franchi, nei prossimi anni, per sostenere risparmio energetico e energie rinnovabili. Ma nessuno la obbliga a farlo. Di conseguenza, la logica puramente commerciale potrebbe indurre AET a dedurre dagli investimenti previsti in questo ambito quella parte che corrisponde a ciò che, nel caso dell'accettazione del controprogetto, essa dovrà versare al fondo cantonale per energie rinnovabili. Nel caso peggiore, AET potrebbe

¹³ AET, Rapporto annuale 2009, p. 16. http://www.aet.ch/rendiconto_aet_2009_italiano-2.pdf

addirittura limitarsi a versare solo i contributi obbligatori, previsti dal controprogetto, e nulla di più. In altre parole, nessuno ci garantisce che alla fine il controprogetto produrrà un beneficio netto per quanto riguarda la promozione di energie rinnovabili e di misure di risparmio energetico in Ticino.

Nonostante i punti deboli del controprogetto, che abbiamo appena elencato (non necessariamente in modo esaustivo), i commissari socialisti lo hanno comunque preso in seria considerazione. In particolare, i sottoscritti hanno chiesto, senza successo, quanto segue:

- nel punto riguardante la rinuncia a futuri investimenti al carbone, è stato proposto di aggiungere anche la rinuncia al nucleare. I sottoscritti ritengono infatti inammissibile futuri eventuali investimenti nel nucleare, almeno fintanto che non sarà risolta la questione dell'eliminazione delle scorie radioattive;
- per quanto riguarda gli investimenti, per chiarezza gli stessi devono essere quantificati direttamente e, secondo i sottoscritti, devono ammontare ad almeno 10 milioni all'anno per 10 anni. Inoltre, dovrebbe essere chiaro che gli stessi siano investimenti supplementari rispetto a quelli già previsti da AET e in parte già indicati nei rapporti annuali 2008 e 2009;
- infine, pur comprendendo le perplessità suscitate dal termine (2015) fissato dall'iniziativa per rinunciare all'investimento di Lünen, è evidente che il termine previsto dal controprogetto (2035) è inaccettabile: i sottoscritti hanno quindi proposto come termine ultimo il 2020.

La maggioranza della Commissione non ha voluto accogliere queste proposte. In queste condizioni è evidente che, per coloro che desiderano vedere concretizzarsi le proposte contenute nell'iniziativa, rimane solo la possibilità di sostenere l'iniziativa stessa.

4. CONCLUSIONI

Per le ragioni suesposte, i sottoscritti propongono al Gran Consiglio di sottoporre al popolo l'iniziativa popolare "Per un'AET senza carbone" con l'invito a volerla **accogliere**.

Per la minoranza 1 della Commissione speciale energia:

Graziano Pestoni e Nenad Stojanovic, relatori
Carobbio - Lepori

**Iniziativa popolare legislativa elaborata
«Per un'AET senza carbone!» del 16 aprile 2010**

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare 16 aprile 2010 denominata «Per un'AET senza carbone!» presentata nella forma elaborata e tendente ad introdurre, nella Legge istitutiva l'AET del 25 giugno 1958, modifiche del seguente tenore:

Art. 2 cpv. 4 (nuovo)

⁴L'azienda non può acquisire quote di partecipazione a centrali elettriche a carbone - in Svizzera o all'estero - né direttamente né indirettamente tramite la partecipazione a società o enti.

Norma transitoria (nuovo)

Le partecipazioni già acquisite dall'azienda in contrasto con il cpv. 4 dell'art. 2 della presente legge devono essere cedute entro la fine dell'anno 2015.

- richiamati gli art. 37 e seg. della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e le norme del Titolo VI della legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998;
- considerata ricevibile l'iniziativa popolare;
- visto il rapporto di minoranza 1 del 15 febbraio 2010 della Commissione speciale energia,

d e c r e t a :

I.

L'iniziativa popolare elaborata in materia legislativa presentata il 16 aprile 2010 «Per un'AET senza carbone!» è accolta.

II.

La Legge istitutiva l'AET del 25 giugno 1958 è così modificata:

Art. 2 cpv. 4 (nuovo)

⁴L'azienda non può acquisire quote di partecipazione a centrali elettriche a carbone - in Svizzera o all'estero - né direttamente né indirettamente tramite la partecipazione a società o enti.

Norma transitoria (nuovo)

Le partecipazioni già acquisite dall'azienda in contrasto con il cpv. 4 dell'art. 2 della presente legge devono essere cedute entro la fine dell'anno 2015..

III.

Le presenti modifiche di legge, trascorso il termine per l'esercizio del diritto di referendum, sono pubblicate nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.