



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«\$\$e-seal»

«\$\$QRCode»

Autorizzazione per l'esercizio della centrale elettrica di riserva di Birr durante l'inverno 2022/2023

Rapporto sintetico della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 28 febbraio 2025

Compendio

Nel contesto della crisi energetica, nel 2022 il Consiglio federale ha deciso la messa a disposizione e l'esercizio di una centrale elettrica di riserva nell'area industriale del Comune di Birr (AG). Per farlo si è basato sulla legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP) la quale stabilisce che in presenza di una situazione di grave penuria già sopraggiunta o imminente, il Consiglio federale può adottare misure d'intervento economico temporanee e, a tal fine, dichiarare temporaneamente inapplicabili le disposizioni di altri atti normativi.

In una sentenza del febbraio 2024 il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha stabilito che non erano soddisfatte le condizioni legali per l'esercizio della centrale di riserva di Birr. Secondo il TAF, nel caso di specie il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) non ha esposto in modo convincente le basi su cui si è fondato il Consiglio federale per constatare l'esistenza di un pericolo di grave penuria energetica.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha approfondito sotto il profilo dell'alta vigilanza la questione delle basi informative pertinenti per la decisione in oggetto giungendo alla conclusione che il DATEC e l'Ufficio federale dell'energia (UFE) nel dicembre 2022, nel momento in cui è stata concessa l'autorizzazione per l'esercizio della centrale di Birr, disponevano di basi informative attestanti il rischio di grave penuria. La CdG-N deplora tuttavia che il DATEC non abbia praticamente fatto quasi alcun riferimento a tali basi informative nelle proposte e nelle decisioni concernenti la centrale in questione. Tali informazioni non figuravano neanche nella decisione del Consiglio federale concernente l'ordinanza sull'esercizio.

La CdG-N ritiene questa situazione problematica, in quanto non consente di verificare in modo trasparente se, in quel momento, l'esercizio della centrale soddisfacesse i requisiti della LAP. La CdG-N ravvisa altresì una mancanza di chiarezza per quanto concerne l'esistenza accertata di un rischio di grave penuria a fine marzo 2023, nel momento in cui il DATEC ha respinto le opposizioni presentate contro l'autorizzazione di esercizio.

La Commissione è consapevole che allora le autorità federali hanno dovuto prendere decisioni in tempi rapidi e in un contesto di grande incertezza sulle prospettive di approvvigionamento. La CdG-N evidenzia tuttavia che l'adozione di misure d'intervento economico basata sulla LAP è una decisione di ampia portata e che pertanto è importante che le relative basi informative siano esposte con trasparenza.

La CdG-N accoglie con favore gli insegnamenti già tratti dal DATEC e dall'UFE dal caso di specie. In generale la CdG-N invita il Consiglio federale ad accertarsi che in futuro le proposte e le decisioni volte a far fronte a situazioni di penuria energetica siano sempre corredate di informazioni dettagliate sullo stato di approvvigionamento.

Dagli accertamenti della CdG-N è inoltre emerso che nella legislazione non esiste una definizione sufficientemente chiara che permetta di attestare la presenza di una situazione di grave penuria in ambito energetico. La CdG-N chiede al Consiglio federale di colmare questa lacuna per garantire una maggiore certezza del diritto. La CdG-N reputa infine necessario che il Consiglio federale perfezioni e completi le valutazioni sulle conseguenze economiche di una potenziale penuria di energia elettrica.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Nel contesto della crisi energetica conseguente alla guerra in Ucraina, nell'agosto 2022 il Consiglio federale ha deciso la messa a disposizione e l'esercizio di centrali elettriche di riserva nell'intento di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento della Svizzera in presenza di situazioni di penuria¹. Su tale base, all'inizio del settembre 2022 il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha firmato un contratto con l'impresa GE Gas Power per la messa a disposizione di una centrale di riserva nell'area industriale del Comune di Birr (AG)². Il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza concernente la messa a disposizione di tale centrale il 23 settembre³ e l'ordinanza relativa al suo esercizio il 21 dicembre⁴. Il 22 dicembre 2022 il DATEC ha pertanto concesso l'autorizzazione per l'esercizio della centrale elettrica di Birr⁵.

Le decisioni del Consiglio federale e del DATEC si basavano segnatamente sugli articoli 32 e 34 della legge federale del 17 giugno 2016⁶ sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP). Secondo tali disposizioni, in presenza di una situazione di grave penuria già sopraggiunta o imminente il Consiglio federale può adottare misure d'intervento economico temporanee e, a tal fine, dichiarare temporaneamente inapplicabili le disposizioni di altri atti normativi (ad es. in materia di protezione dell'ambiente)⁷.

¹ Energia: il Consiglio federale rafforza ulteriormente la sicurezza di approvvigionamento per l'inverno 2022/[23], comunicato stampa del Consiglio federale del 17 agosto 2022.

² Energia: la Confederazione firma il contratto per una centrale elettrica di riserva mobile, comunicato stampa del DATEC del 2 settembre 2022.

³ Ordinanza del 23 settembre 2022 concernente la messa a disposizione di una centrale di riserva provvisoria a Birr (RU **2022** 529, in vigore dal 24.7.2022 al 31.5.2023); cfr. anche: Energia: il Consiglio federale rende possibile l'avvio dei lavori per la centrale di riserva a Birr (AG), comunicato stampa del Consiglio federale del 23 settembre 2022. Su tale base, il 24 settembre 2022 il DATEC ha adottato la decisione concernente la messa a disposizione della centrale.

⁴ Ordinanza del 21 dicembre 2022 sull'esercizio di centrali di riserva e gruppi elettrogeni di emergenza in presenza di una situazione di penuria già sopraggiunta o imminente (RU **2022** 834, in vigore dal 22.12.2022 al 31.5.2023); cfr. anche: Energia: il Consiglio federale pone in vigore l'ordinanza sull'esercizio di centrali di riserva e gruppi elettrogeni di emergenza, comunicato stampa del Consiglio federale del 21 dicembre 2022.

⁵ Verfügung des UVEK vom 22.12.2022 betreffend den Betrieb des temporären Reservekraftwerks Birr (BBl **2022** 3158; pubblicata soltanto in tedesco). L'autorizzazione di esercizio era valida fino al 31 maggio 2023.

⁶ Legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (Legge sull'approvvigionamento del Paese, LAP; RS **531**).

⁷ Le ordinanze sulla centrale elettrica di Birr prevedevano in effetti di rendere temporaneamente inapplicabili determinate disposizioni della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS **700**) e della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS **814.01**).

Contro l'autorizzazione per l'esercizio della centrale elettrica di Birr del dicembre 2022 sono state presentate diverse opposizioni. Il DATEC le ha respinte, confermando l'autorizzazione di esercizio a fine marzo 2023⁸. Una opponente ha impugnato questa decisione depositando un ricorso presso il Tribunale amministrativo federale (TAF). Nella propria decisione del febbraio 2024⁹, il TAF ha concluso che il DATEC non aveva esposto in modo convincente le basi su cui il Consiglio federale si era fondato per attestare l'esistenza di un pericolo di grave penuria quando ha adottato l'ordinanza sull'esercizio del dicembre 2022. Il TAF ha quindi ritenuto che la condizione prevista dalla legge per l'esercizio della centrale di riserva di Birr non fosse data.

1.2 Attività svolta dalla CdG-N

Nella propria sentenza il TAF non mette in discussione la facoltà del Consiglio federale di adottare misure d'intervento temporanee basandosi sulla LAP per garantire l'approvvigionamento energetico in presenza di una situazione di grave penuria. La questione principale sollevata dalla sentenza è sapere se, nel caso di specie, il Consiglio federale e il DATEC disponessero di basi informative sufficienti per attestare una grave penuria imminente e se tali basi informative figurassero in maniera adeguata nelle basi decisionali pertinenti.

Dopo avere preso atto della sentenza del TAF, la CdG-N ha deciso di approfondire tale dossier sotto il profilo dell'alta vigilanza parlamentare¹⁰. Secondo la Commissione, si tratta in particolare di desumere quali insegnamenti si possono trarre da questo caso per gestire situazioni analoghe in futuro.

L'analisi della CdG-N ha riguardato principalmente le decisioni relative all'esercizio della centrale elettrica di Birr durante l'inverno 2022/2023. Non si pronuncia né sull'opportunità politica della messa a disposizione di centrali di riserva in uno scenario di crisi energetica, né sul futuro esercizio della centrale di Birr.

Nell'agosto 2024 la Sottocommissione DFI/DATEC¹¹ della CdG-N ha sentito il capo del DATEC¹² e una delegazione dell'Ufficio federale dell'energia (UFE), dell'Ufficio

⁸ Verfügung des UVEK vom 20.3.2023 betreffend den Betrieb des temporären Reservekraftwerks Birr (disponibile soltanto in tedesco, non pubblicata). Per finire, la centrale elettrica di Birr non è stata messa in esercizio durante il periodo di autorizzazione, che è terminato il 31 maggio 2023.

⁹ Sentenza A-1706/2023 del TAF del 19 febbraio 2024; cfr. anche: Requisiti non soddisfatti per la centrale di riserva a Birr, comunicato stampa del TAF del 23 febbraio 2024. Sentenza resa in ultima istanza.

¹⁰ Tali accertamenti si situano nella prosecuzione dei lavori condotti dalle CdG nel 2022 e 2023 in relazione alla gestione della crisi energetica da parte delle autorità federali; cfr. Rapporto annuale 2023 delle CdG e della Delegazione delle CdG del 26 gennaio 2024 (FF 2024 446, n. 3.4.1).

¹¹ La Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N è formata dai consiglieri nazionali Thomas de Courten (presidente), Alois Huber, Matthias Samuel Jauslin, Andreas Meier, David Roth, Gabriela Suter, Michael Töngi, Bruno Walliser e Priska Wismer-Felder.

¹² Sino alla fine di dicembre 2022 il DATEC era diretto dalla ex consigliera federale Simonetta Sommaruga. A partire da gennaio 2023, il Dipartimento è diretto dal consigliere federale Albert Rösti.

federale dell'ambiente (UFAM) e dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE). Ha inoltre rivolto domande scritte al DATEC ed esaminato vari documenti trasmessi dal Dipartimento concernenti le decisioni di allora.

Sulla base dei fatti portati a sua conoscenza, la CdG-N espone di seguito quelli che ritiene importanti e la propria valutazione dei medesimi. La bozza di rapporto è stata sottoposta alle autorità interessate per consultazione¹³. La Commissione ha adottato il rapporto nella seduta del 28 febbraio 2025, lo ha trasmesso al Consiglio federale decidendo nel contempo di pubblicarlo.

2 Esposizione dei fatti pertinenti

2.1 Definizione di grave penuria energetica ai sensi della LAP

Il capo del DATEC ha richiamato l'attenzione della CdG-N sulla mancanza di criteri misurabili per attestare la presenza di una situazione di grave penuria imminente – ai sensi della LAP – in ambito energetico. Secondo le spiegazioni da lui fornite, nel caso della centrale di Birr il DATEC e l'UFE si sono basati da un lato sugli scenari tracciati da diversi studi sull'approvvigionamento energetico in Europa e in Svizzera, che mostravano come non si potesse escludere una situazione di penuria, quand'anche poco probabile (cfr. n. 2.2), e dall'altro sulle valutazioni dell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) che illustravano le conseguenze economiche particolarmente gravi di un'eventuale penuria (cfr. n. 2.3). Sulla base di questi elementi, il DATEC è giunto alla conclusione che fosse giustificato adottare misure d'intervento economico ai sensi dell'articolo 32 LAP.

2.2 Basi informative del DATEC e dell'UFE attestanti il rischio di grave penuria energetica

2.2.1 Basi informative disponibili nel dicembre 2022

Il DATEC e l'UFE hanno riferito alla CdG-N che le informazioni di cui disponevano nel dicembre 2022 (vale a dire al momento in cui è stata concessa l'autorizzazione per l'esercizio della centrale) non permettevano di escludere una grave penuria energetica in Svizzera. Le principali fonti citate dal DATEC e dall'UFE sono:

¹³ Lo scopo della consultazione era stabilire se il rapporto contenesse errori materiali o formali, nonché prendere atto di eventuali riserve in relazione alla pubblicazione del rapporto. La consultazione non ha riguardato la valutazione dei fatti da parte della CdG-N.

- lo studio sulle prospettive di approvvigionamento energetico a breve termine in Svizzera, realizzato da Swissgrid (Società responsabile della gestione della rete elettrica in Svizzera) su mandato dell'UFE e pubblicato nel novembre 2022¹⁴;
- gli studi sulle prospettive di approvvigionamento in Europa, condotti dalla Rete europea di gestori del sistema di trasporto del gas (ENSTO per il gas) e dalla Rete europea di gestori di sistemi di trasmissione dell'energia elettrica (ENSTO per l'energia elettrica), pubblicati tra luglio e dicembre 2022¹⁵;
- le segnalazioni dell'Agenzia internazionale per l'energia (AIE)¹⁶;
- vari studi sui quali si sono basate le decisioni di principio sulla messa a disposizione di centrali elettriche di riserva¹⁷;
- oltre alle fonti già riportate, il DATEC e l'UFE hanno citato vari fattori di carattere generale legati ai cambiamenti geopolitici del 2022, che hanno aumentato il rischio di una penuria energetica in Svizzera (riduzione dell'approvvigionamento di gas a causa della guerra in Ucraina, disponibilità limitata di centrali nucleari francesi, basso livello delle riserve idroelettriche svizzere alla fine dell'estate)¹⁸.

Secondo quanto riferito dal DATEC e dall'UFE, gli studi in questione sono stati condotti conformemente agli standard usuali. I risultati di tali studi e l'evolversi della situazione degli approvvigionamenti sono stati costante oggetto di discussione in seno agli organi della Confederazione incaricati di gestire la crisi energetica¹⁹, nei quali erano rappresentati anche le unità amministrative e i grandi operatori del mercato. Il DATEC afferma che i partecipanti concordavano unanimemente sulla necessità di

- 14 Studie zur kurzfristigen Strom-Adequacy Schweiz im Auftrag des Bundesamts für Energie – Winter 2022/2023, rapporto di Swissgrid del 2 nov. 2022 (disponibile soltanto in tedesco). Stando alle indicazioni del DATEC e dell'UFE, lo studio in questione concludeva che in Svizzera non sussisteva una grave minaccia per la sicurezza dell'approvvigionamento nell'inverno 2022/2023, ma che non era possibile escludere del tutto eventuali situazioni di penuria qualora si verificasse una combinazione di determinati fattori di rischio, la cui probabilità era considerata non trascurabile (in particolare approvvigionamento di gas limitato e scarsa disponibilità delle centrali nucleari francesi).
- 15 Segnatamente: «Yearly supply outlook 2022/2023» dell'ENTSO per il gas del luglio 2022, «Winter supply outlook 2022/2023» dell'ENTSO per il gas dell'ottobre 2022 e «Winter outlook 2022-2023, Summer 2022 review» dell'ENTSO per l'energia elettrica del dicembre 2022. Secondo quanto indicato dall'UFE, questi studi hanno permesso di mettere a punto una modellizzazione dei rischi per la Svizzera, dimostrando, in particolare, che in caso di interruzione totale delle forniture di gas dalla Russia e di un inverno rigido, non sarebbe stato possibile garantire l'approvvigionamento di gas senza ridurre i consumi e che i rischi di approvvigionamento di energia elettrica erano elevati.
- 16 Secondo quanto indicato dall'UFE, all'inizio dell'inverno 2022/2023 l'AIE ha messo in guardia anzitutto dal rischio di situazioni di penuria in caso di interruzione delle forniture di gas russo.
- 17 In particolare, uno studio della Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom) sulla sicurezza dell'approvvigionamento elettrico in Svizzera fino al 2025, pubblicato nell'ottobre 2021, e uno studio sull'evoluzione della sicurezza dell'approvvigionamento fino al 2040, condotto dall'Università di Basilea su incarico dell'UFE e pubblicato nel dicembre 2022.
- 18 Peraltro, secondo l'UFE, all'inizio dell'inverno la capacità dei Paesi europei di ricostituire le proprie riserve di gas era molto incerta.
- 19 In particolare, il gruppo di lavoro sulla sicurezza dell'approvvigionamento presieduto dalla ElCom e l'organizzazione di crisi Agathon+ della Confederazione.

adottare misure a fronte dei rischi di penuria e che in quella sede le proposte della Confederazione non sono state contestate.

Secondo il capo del DATEC, lo stato dei fatti di allora, non soltanto in Svizzera ma in tutta Europa, era allarmante in relazione a una possibile penuria di energia elettrica, sia considerando l'insieme dei fattori di rischio sia in base ai segnali di prezzo che arrivavano dal mercato. Secondo il direttore dell'UFE la limitazione dell'approvvigionamento e i dati tratti dai modelli di allora erano chiari indizi di una probabile situazione di penuria.

2.2.2 Evoluzione delle basi informative durante l'inverno 2022/2023

Secondo il DATEC e l'UFE, le basi informative sul rischio di penuria non hanno registrato cambiamenti significativi tra il momento in cui è stata concessa l'autorizzazione per l'esercizio della centrale di Birr (dicembre 2022) e quello in cui le opposizioni contro tale autorizzazione sono state respinte (marzo 2023).

Dinnanzi alla CdG-N il DATEC e l'UFE hanno riconosciuto che durante l'inverno la situazione era migliorata, soprattutto per via delle riserve di gas costituite dai Paesi europei, delle temperature miti e del calo dei consumi. Tuttavia secondo il DATEC, il 20 marzo 2023, quando sono state respinte le opposizioni, la fase critica non era ancora conclusa. In considerazione delle esperienze pregresse e della complessità dei fattori che influiscono sull'approvvigionamento, il DATEC ha ritenuto che in quel momento fossero comunque soddisfatte le condizioni relative alla presenza di una situazione di grave penuria imminente²⁰. Peraltro, durante l'audizione dell'agosto 2024, l'UFE ha informato la CdG-N che nei primi mesi del 2023 si temeva anzitutto per l'approvvigionamento a più lungo termine, dato che se le riserve di gas fossero risultate troppo limitate alla fine dell'inverno 2022/2023, non avrebbero potuto essere adeguatamente ricostituite per l'inverno 2023/2024.

In un comunicato del 27 marzo 2023, una settimana dopo il rigetto delle opposizioni, l'UFE ha dichiarato che probabilmente non sarebbe stato necessario mettere in esercizio la centrale di Birr nella primavera del 2023, data la situazione di stabilità sul fronte dell'approvvigionamento²¹.

²⁰ Questa argomentazione figura anche nella risposta del DATEC trasmesso al TAF nel quadro della procedura di ricorso: Verfügung des UVEK vom 27.4.2023 betreffend Betrieb des temporären Reservekraftwerks Birr (disponibile soltanto in tedesco, non pubblicata), n. 4.5.

²¹ Energia: è pronta la centrale elettrica di riserva temporanea di Birr, comunicato stampa dell'UFE del 27 marzo 2023.

2.3 **Basi informative sulle conseguenze economiche di una penuria di energia elettrica**

Il capo del DATEC ha dichiarato alla CdG-N che secondo le sue valutazioni le conseguenze economiche di una penuria di energia elettrica avrebbero potuto ammontare a diverse centinaia di miliardi di franchi. Il DATEC si è basato alle valutazioni effettuate nel 2020 dall'UFPP nell'ambito dell'Analisi nazionale dei rischi²².

Nella propria sentenza il TAF ha criticato il fatto che nel 2022 l'UFE non si sia espresso con maggiore precisione sull'entità dei danni economici derivanti da un'eventuale situazione di penuria²³. Il direttore dell'UFE ha riferito alla CdG-N che data la situazione di emergenza creatasi nell'autunno 2022 l'Ufficio non aveva avuto il tempo di approfondire questo aspetto.

2.4 **Riferimento alle basi informative nei documenti relativi alla centrale di Birr**

La CdG-N ha esaminato i documenti tramessigli dal DATEC concernenti l'autorizzazione d'esercizio della centrale di Birr al fine di individuare quali informazioni in essi contenute riguardassero il verificarsi di una situazione di grave penuria e le relative conseguenze economiche. Le constatazioni della CdG-N sono le seguenti:

- la proposta del DATEC al Consiglio federale e la decisione di quest'ultimo relativa all'ordinanza sull'esercizio delle centrali di riserva (dicembre 2022) non fanno riferimento ad alcuna base informativa sulla presenza di una situazione di grave penuria imminente ai sensi della LAP. Lo stesso vale per l'autorizzazione di esercizio rilasciata dal DATEC per la centrale di Birr (dicembre 2022);
- la decisione del DATEC di rigettare le opposizioni all'autorizzazione di esercizio (marzo 2023) menzionalo studio di Swissgrid del novembre 2022 (cfr. n. 2.2.1)²⁴;
- nel suo parere trasmesso al TAF nell'ambito della procedura di ricorso (aprile 2023)²⁵, il DATEC fa un breve riferimento a una scheda informativa

²² Scheda «Penuria di elettricità» dell'UFPP del 1° novembre 2020, www.babs.admin.ch/it > Altri campi d'attività > Rischi e pericoli > Analisi nazionale dei rischi > Dossier pericoli (consultata il 20.11.2024). In tale analisi l'UFPP stimava che i danni materiali e i costi di gestione di una situazione di penuria di energia elettrica sarebbero ammontati a 10 miliardi di franchi e che l'efficienza economica avrebbe subito una riduzione pari a circa 90 miliardi di franchi.

²³ Sentenza A-1706/2023 del TAF del 19 febbraio 2024, consid. 8.3.3.

²⁴ Verfügung des UVEK vom 20.3.2023 betreffend den Betrieb des temporären Reservekraftwerks Birr (disponibile soltanto in tedesco, non pubblicata), n. 6.4.

²⁵ Verfügung des UVEK vom 27.4.2023 betreffend Betrieb des temporären Reservekraftwerks Birr (disponibile soltanto in tedesco, non pubblicata), n. 4.2.

dell'UFE del febbraio 2023²⁶ e alle valutazioni effettuate dall'UFPP nel 2020 sui costi derivanti da un'eventuale penuria di energia elettrica (cfr. n. 2.3).

In generale, la CdG-N osserva come nei documenti in questione l'esistenza di un rischio di penuria sia considerata un fatto acquisito, senza che questa affermazione sia comprovata da dati scientifici.

La CdG-N rileva peraltro che nei comunicati stampa pubblicati tra agosto e dicembre 2022 il Consiglio federale ha prospettato più volte l'ipotesi di una penuria energetica durante l'inverno 2022/2023²⁷. Alcuni di questi comunicati menzionavano fattori geopolitici globali, senza tuttavia citare basi informative specifiche sul rischio di penuria, fatta eccezione per il comunicato relativo allo studio condotto da Swissgrid, di cui il Consiglio federale ha preso atto il 2 novembre 2022²⁸.

2.5 Insegnamenti tratti dal DATEC e dall'UFE sul giudizio del TAF

Il capo del DATEC ha riconosciuto dinanzi alla CdG-N che sebbene in quel momento il Dipartimento disponesse di informazioni sufficienti su cui fondare la decisione concernente l'autorizzazione per l'esercizio della centrale di riserva di Birr, in detta decisione e nelle risposte relative alle opposizioni e al ricorso non si era fatto sufficiente riferimento a tali informazioni. Ha specificato che in futuro, in casi analoghi, nell'autorizzazione per l'esercizio della centrale di riserva il Dipartimento avrebbe inserito una motivazione approfondita sull'esistenza di una situazione di grave penuria già sopraggiunta o imminente, in modo da conformarsi ai criteri citati dal TAF nella sua sentenza. Da parte sua, anche il direttore dell'UFE ha ritenuto che in futuro l'Ufficio dovrebbe accertarsi di spiegare meglio le conclusioni alle quali giunge sulla base delle simulazioni in materia di approvvigionamento energetico.

²⁶ Scheda informativa del 10 febbraio 2023 dell'UFE relativa alla centrale elettrica di riserva di Birr (disponibile soltanto in tedesco); in tale documento si riassume la situazione degli approvvigionamenti, definita «tesa ma stabile», e si specifica che la fase critica che va da febbraio a maggio deve ancora arrivare e che pertanto, per questo motivo, occorre seguirne l'evoluzione con attenzione. Il DATEC non fa alcun riferimento a questo documento dinanzi alla CdG-N.

²⁷ Cfr. ad esempio; Energia: il Consiglio federale rafforza ulteriormente la sicurezza di approvvigionamento per l'inverno 2022/[20]23, comunicato stampa del 17 agosto 2022; Energia: il Consiglio federale sostiene l'obiettivo volontario di risparmio di gas per garantire la sicurezza di approvvigionamento, comunicato stampa del 24 agosto 2022; Energia: consultazione sulle misure previste in caso di penuria di gas, comunicato stampa del 31 agosto 2022; Energia: il Consiglio federale pone in vigore l'ordinanza sulla costituzione di una riserva di energia idroelettrica, comunicato stampa del 7 settembre 2022; Energia: il Consiglio federale aumenta le capacità della rete elettrica di trasporto svizzera, comunicato stampa del 30 settembre 2022; Energia: consultazione sulle misure previste in caso di penuria di gas, comunicato stampa del 23 novembre 2022.

²⁸ Energia: situazione tesa ma nessun rischio serio per l'approvvigionamento elettrico in inverno, comunicato stampa del Consiglio federale del 02 novembre 2022.

Il DATEC ha rimarcato che il monitoraggio della situazione di approvvigionamento energetico in Svizzera era stato migliorato dal 2022: in particolare, l'UFE ha realizzato un sistema di monitoraggio costante che gli permette di ottenere informazioni dettagliate sull'offerta e sulla domanda di energia in tempi brevi²⁹. Ha altresì riferito che gli organi specializzati della Confederazione fanno costantemente il punto sull'evolversi della situazione di approvvigionamento, consultano gli studi internazionali in merito e sono in contatto con i rispettivi interlocutori europei.

Secondo il DATEC, la sentenza del TAF ha confermato che, in presenza di situazioni straordinarie nell'ambito dell'approvvigionamento energetico, la LAP non costituiva una base legale adeguata per adottare misure di prevenzione di lungo termine. Il Dipartimento ritiene necessario creare una base legale specifica per la riserva di energia elettrica, in modo che tale base legale disponga di una legittimazione democratica. All'inizio del 2024 il Consiglio federale ha avviato le procedure in tal senso proponendo adeguamenti della legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico (LAEl)³⁰ e di altre leggi³¹.

L'UFAE ha infine dichiarato che le conclusioni della sentenza del TAF saranno tenute in considerazione nella revisione della LAP attualmente in corso. Per il resto, l'Ufficio ha assicurato che in futuro si presterà particolare attenzione alla motivazione della proporzionalità in riferimento alle misure adottate per contrastare situazioni di penuria.

3 Valutazione da parte della CdG-N

3.1 Osservazioni preliminari

La CdG-N concentra la propria valutazione sulla problematica sollevata dal TAF, ossia sul trattamento da parte del Consiglio federale e del DATEC delle basi informative che attestano una grave penuria imminente contestualmente alle decisioni concernenti l'esercizio della centrale di Birr, nonché sugli insegnamenti da trarre da questo caso in relazione alla gestione del dossier da parte delle autorità interessate.

Ai fini della valutazione dei fatti occorre tenere conto del particolare contesto di allora. All'inizio dell'inverno 2022/2023 le autorità hanno dovuto prendere decisioni in tempi rapidi per affrontare la crisi energetica, quando l'evoluzione della situazione di approvvigionamento era molto incerta e le basi informative erano frammentarie³².

La CdG-N osserva inoltre che le Camere federali stanno attualmente lavorando a diversi progetti legislativi sulla futura gestione dell'approvvigionamento energetico (in particolare la revisione della LAEl per la costituzione di una riserva di energia elettrica). La CdG-N non si pronuncia su tali progetti, di competenza delle commissioni

²⁹ www.energiedashboard.admin.ch (consultato il 26.11.2024).

³⁰ Legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico (LAEl; RS 734.7).

³¹ Il Consiglio federale intende sancire per legge la riserva di energia elettrica, comunicato stampa del Consiglio federale del 1.3.2024. Il progetto è attualmente discusso dalle Camere federali, oggetto 24.033 «Legge sull'approvvigionamento elettrico (Riserva di energia elettrica). Modifica»

³² In quel momento la Svizzera non aveva dati precisi sull'approvvigionamento quotidiano di energia elettrica e gas del Paese.

legislative. Tuttavia, alcune considerazioni che seguono potrebbero ripercuotersi sulla futura attuazione.

3.2 Definizione di grave penuria energetica

Il caso della centrale di Birr ha mostrato che nella legislazione non è presente una definizione sufficientemente chiara, corredata di criteri misurabili, che permetta di attestare l'esistenza o meno di una situazione di grave penuria già sopraggiunta o imminente in ambito energetico. La CdG-N ritiene che questa lacuna debba essere colmata.

L'adozione di misure d'intervento economico secondo gli articoli 32 e 34 LAP, tesa a gestire situazioni di penurie a breve termine, è una decisione di portata non trascurabile che, in alcuni casi, comporta l'inapplicabilità temporanea di disposizioni di altri atti normativi e una lesione al principio costituzionale della libertà economica. Nell'intento di garantire una maggiore certezza del diritto, la CdG-N invita il Consiglio federale ad accertarsi che siano definiti criteri precisi, corredata di indicatori, che permettano di individuare le future situazioni di penuria in ambito energetico. Questi criteri dovrebbero inoltre tenere conto del quadro geopolitico e dei fattori di approvvigionamento a livello internazionale e nazionale, prevedendo, ove necessario, criteri mirati per i diversi tipi di energia (elettricità, gas ecc.).

Secondo la CdG-N, disporre di una definizione chiara di grave penuria energetica sarebbe utile non solo per applicare la nuova ordinanza sull'esercizio delle centrali di riserva, sottoposta a consultazione tra agosto e novembre 2024³³, ma anche qualora il Parlamento seguisse la proposta del Consiglio federale di sancire nella LAEL il principio di una riserva di energia elettrica (cfr. n. 2.5).

Raccomandazione 1: definizione di grave penuria in ambito energetico

Il Consiglio federale è invitato a sancire nella legislazione una definizione chiara dell'espressione «grave penuria, sia essa già sopraggiunta o imminente» in ambito energetico. Tale definizione deve essere corredata di criteri misurabili.

3.3 Basi informative attestanti il rischio di grave penuria energetica

La CdG-N osserva che il DATEC e l'UFE sono stati in grado di citare diverse basi informative che – a loro avviso – attestavano il rischio di grave penuria in ambito energetico nel momento in cui è stata concessa l'autorizzazione per l'esercizio della centrale di Birr nel dicembre 2022. In particolare, si trattava di uno studio condotto da

³³ Procedura di consultazione sull'esercizio delle centrali di riserva in caso di penuria di energia elettrica, comunicato stampa del Consiglio federale del 21 agosto 2024. Tale ordinanza deve essere posta in vigore dal Consiglio federale esclusivamente in presenza di una situazione di grave penuria.

Swissgrid sulle prospettive di approvvigionamento a breve termine in Svizzera³⁴, di rapporti relativi alla situazione di approvvigionamento in Europa e di informazioni sui fattori geopolitici globali (cfr. n. 2.2.1).

La CdG-N non ha individuato elementi che mettessero in dubbio la correttezza di queste informazioni o la qualità del loro trattamento da parte delle unità specializzate della Confederazione³⁵. La Commissione è tuttavia dell'avviso che determinati studi citati siano poco pertinenti per quanto concerne la valutazione del rischio di penuria a breve termine nel dicembre 2022³⁶.

La Commissione nota per contro che le basi informative alle quali si riferisce il DATEC non sono state praticamente mai citate dal Consiglio federale e dal DATEC nelle proposte e nelle decisioni chiave sull'esercizio della centrale di Birr (ordinanza sull'esercizio, decisione di esercizio, decisione di rigetto delle opposizioni, procedura di ricorso al TAF; cfr. n. 2.4)³⁷. Alcune basi informative successivamente citate dal DATEC dinanzi alla CdG-N, come gli studi ENSTO per il gas ed ENSTO per l'energia elettrica nonché le segnalazioni dell'AIE (cfr. n. 2.2.1), non figurano in alcun documento su cui si sono basate le decisioni. La CdG-N osserva che in generale il DATEC si è limitato ad affermazioni di carattere generale sul rischio di grave penuria, la quale era prospettata come un fatto acquisito, senza tuttavia che tale affermazione fosse comprovata da fonti o dati scientifici.

La CdG-N deplora vivamente questo stato di cose e ritiene che il DATEC avrebbe dovuto documentare le proprie decisioni in maniera più dettagliata, citando le fonti che attestavano l'esistenza di una situazione di grave penuria imminente. Come esposto sopra, l'adozione di misure d'intervento economico basata sulla LAP è una decisione di portata non trascurabile. Per quanto concerne la centrale di Birr sono state temporaneamente rese inapplicabili diverse disposizioni legali, segnatamente in materia di protezione dell'ambiente. In quest'ottica, appare particolarmente importante che le basi informative sulle quali si basano certe misure siano esposte in modo chiaro e trasparente.

La CdG-N è consapevole del fatto che in altri momenti dell'autunno 2022 il Consiglio federale era verosimilmente venuto a conoscenza di informazioni sul rischio di penuria; in particolare, all'inizio di novembre 2022 era stato informato dei risultati dello studio condotto da Swissgrid. Nonostante ciò, la CdG-N considera indispensabile che le proposte presentate dai dipartimenti al Consiglio federale come anche le decisioni chiave del Consiglio federale e dei dipartimenti riportino le conoscenze più recenti in

³⁴ Secondo la CdG-N, gli altri studi citati dal DATEC in materia di approvvigionamento della Svizzera a medio e lungo termine sono meno pertinenti per la valutazione del rischio di penuria a breve termine nel dicembre 2022.

³⁵ La CdG-N non ha effettuato un'analisi tecnica delle conclusioni degli studi, né della reale probabilità di una penuria nel dicembre 2022, in quanto tali questioni andavano al di là delle proprie competenze.

³⁶ Ci si riferisce in particolare agli studi dell'ottobre 2021 e del dicembre 2022 sull'approvvigionamento della Svizzera a medio e lungo termine.

³⁷ Unica eccezione di rilievo per la CdG-N: la decisione di rigetto delle opposizioni presentate contro l'autorizzazione di esercizio del 20 marzo 2023 citava lo studio di Swissgrid del novembre 2022.

maniera trasparente e sintetica, soprattutto in una situazione di crisi. La CdG-N aveva già formulato una raccomandazione in tal senso nel suo rapporto del giugno 2023 sull'uso delle conoscenze scientifiche nell'ambito della gestione della crisi pandemica³⁸. È innegabile che nel caso della centrale di riserva di Birr questa condizione non sia stata soddisfatta.

La CdG-N traccia pertanto un bilancio contrastante in relazione alle spiegazioni fornite dal DATEC sull'evoluzione del rischio di penuria durante l'inverno 2022/2023 (cfr. n. 2.2.2). La Commissione trova sorprendente che il DATEC non citi alcuna base informativa supplementare tra dicembre 2022 e marzo 2023, mentre durante questo periodo la situazione di approvvigionamento era palesemente migliorata a livello internazionale. La CdG-N nota altresì una contraddizione tra le spiegazioni fornite dal DATEC, secondo cui le condizioni di una grave penuria imminente continuavano a essere soddisfatte il 20 marzo 2023, e quando indicato dall'UFE in un comunicato stampa del 27 marzo 2023, secondo cui era probabile che la centrale di Birr non sarebbe stata messa in esercizio. La CdG-N riscontra una mancanza di chiarezza sul fatto di sapere se a fine marzo 2023 la situazione di approvvigionamento a breve termine fosse tale da giustificare realmente il rilascio dell'autorizzazione di esercizio per un periodo di due mesi.

La CdG-N attribuisce importanza alla sicurezza dell'approvvigionamento a lungo termine in ambito energetico. Riconosce gli sforzi compiuti in tal senso dal DATEC per garantire sicurezza a livello di pianificazione al fine di far fronte a situazioni di penuria a medio e lungo termine. La CdG-N ritiene tuttavia che le preoccupazioni concernenti l'inverno 2023/2024 – sopravvenute all'inizio del 2023 – riguardanti un potenziale rischio di approvvigionamento non costituiscono una situazione di grave penuria imminente ai sensi della LAP. In quest'ottica, la CdG-N non ritiene che tale elemento costituisca un argomento giuridicamente valido per giustificare l'autorizzazione di esercizio del marzo 2023.

La Commissione apprezza che il DATEC abbia tratto alcuni insegnamenti dal caso di specie e che si impegni a vigilare affinché le eventuali decisioni future sull'esercizio di centrali di riserva siano corredate di una giustificazione approfondita circa la presenza di una situazione di grave penuria già sopraggiunta o imminente. La CdG-N apprezza altresì gli sforzi compiuti dalle autorità federali a partire dal 2022 per migliorare il monitoraggio della situazione di approvvigionamento e la volontà dell'UFE di comunicare in modo più trasparente le conclusioni tratte dalle simulazioni in materia di approvvigionamento.

Più in generale, la CdG-N invita il Consiglio federale ad accertarsi che in futuro le decisioni volte a far fronte a situazioni di penuria energetica siano sempre corredate di informazioni attuali dettagliate sulla situazione e sui rischi di approvvigionamento della Svizzera (a breve, medio e/o lungo termine, a seconda dei casi).

³⁸ Ricorso alle conoscenze scientifiche da parte del Consiglio federale e dell'UFSP per la gestione della crisi pandemica. Rapporto della CdG-N del 30 giugno 2023 (FF 2023 2014), raccomandazione 7, n. 2.3.1.

Raccomandazione 2: basi informative per le decisioni delle autorità federali volte a far fronte situazioni di penuria energetica

Il Consiglio federale è invitato ad accertarsi che le decisioni volte a far fronte a situazioni di penuria energetica – segnatamente in relazione all’esercizio delle centrali di riserva – siano sempre corredate di informazioni attuali dettagliate sulla situazione e sui rischi di approvvigionamento della Svizzera.

3.4 Basi informative sulle conseguenze economiche di una penuria di energia elettrica

Per quanto concerne le conseguenze economiche di una penuria di energia elettrica, la CdG-N rileva che il DATEC e l’UFE si sono basati su valutazioni di carattere relativamente globale, ossia sui calcoli effettuati dall’UFPP nel 2020 (cfr. n. 2.3). La CdG-N ritiene comprensibile che nel contesto della crisi energetica dell’autunno 2022 l’UFE non abbia avuto le capacità di effettuare calcoli dettagliati sui potenziali danni derivanti da una penuria nel caso di specie.

La Commissione reputa tuttavia importante che il Consiglio federale disponga di informazioni che siano le più dettagliate possibili sulle conseguenze economiche di una penuria di energia elettrica per poter ponderare in maniera circostanziata gli interessi in gioco, qualora in futuro si rendesse necessario adottare misure d’intervento economico. La Commissione invita il Consiglio ad accertarsi che le valutazioni esistenti siano perfezionate e completate, ma anche sottoposte a verifiche regolari.

Secondo la CdG-N, occorre tenere conto del fatto che le potenziali conseguenze economiche possono variare fortemente, a seconda della portata o della durata della situazione di penuria. Sarebbe altresì auspicabile effettuare una valutazione differenziata dell’impatto economico delle misure di razionamento stabilite di recente dal Consiglio federale in caso di crisi energetica (limitazione di utilizzo, contingentamento, disinserimento ecc.)³⁹.

Raccomandazione 3: valutazione delle conseguenze economiche di una penuria

Il Consiglio federale è invitato ad accertarsi che le valutazioni sulle conseguenze economiche di una situazione di penuria di energia elettrica siano perfezionate e completate, ma anche sottoposte a verifica costante.

4 Conclusioni

In virtù delle informazioni che le sono state trasmesse, la CdG-N conclude che il DATEC e l’UFE disponevano evidentemente di basi informative attestanti un rischio di grave penuria in ambito energetico nel momento in cui è stata concessa l’autorizzazione per l’esercizio della centrale di Birr nel dicembre 2022. Si rammarica tuttavia

³⁹ Energia: il Consiglio federale adegua le misure per un’eventuale penuria di elettricità, comunicato stampa del Consiglio federale del 3 marzo 2023.

del fatto che tali basi informative non siano praticamente mai state citate dal Consiglio federale e dal DATEC nelle proposte e nelle decisioni concernenti tale centrale. La Commissione ritiene questa situazione problematica in quanto non consente di verificare in modo trasparente se all'epoca fossero soddisfatte le condizioni della LAP per l'esercizio della centrale. Peraltro, la CdG-N ravvisa una mancanza di chiarezza sull'esistenza accertata di un rischio di grave penuria a fine marzo 2023, ovvero nel momento in cui il DATEC ha respinto le opposizioni presentate contro l'autorizzazione per l'esercizio della centrale di riserva di Birr.

La Commissione accoglie con favore gli insegnamenti già tratti dal DATEC e dall'UFE dal caso di specie. Invita il Consiglio federale ad accertarsi che in futuro le proposte e le decisioni volte a far fronte a situazioni di penuria energetica siano sempre corredate di informazioni dettagliate sullo stato e sui rischi di approvvigionamento. La CdG-N chiede inoltre al Consiglio federale di formulare una definizione chiara dell'espressione «grave penuria» in ambito energetico. La CdG-N ritiene infine necessario perfezionare e completare le valutazioni concernenti le conseguenze economiche di una penuria di energia elettrica.

La Commissione invita il Consiglio federale a tenere conto in futuro di queste sue considerazioni e a esprimere il proprio parere sul presente rapporto e sulle raccomandazioni ivi contenute entro il 30 maggio 2025.

28 febbraio 2025

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale

Il presidente:
Erich Hess, consigliere nazionale

La segretaria:
Ursina Jud Huwiler

Il presidente della Sottocommissione
DFI/DATEC:
Thomas de Courten, consigliere nazionale

Il segretario della Sottocommissione
DFI/DATEC:
Nicolas Gschwind

Elenco delle abbreviazioni

AG	Cantone di Argovia
AIE	Agenzia internazionale per l'energia
BBl	<i>Bundesblatt</i> (Foglio federale, versione in lingua tedesca)
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
consid.	Considerando / considerandi
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
ElCom	Commissione federale dell'energia elettrica
ENSTO per il gas ed ENSTO per l'energia elettrica	Reti europee di gestori del sistema di trasporto del gas e di gestori di sistemi di trasmissione dell'energia
FF	Foglio federale (versione in lingua italiana)
LAEl	Legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico (RS 734.7)
LAP	Legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (Legge sull'approvvigionamento del Paese; RS 531)
LPAmb	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (RS 814.01)
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (RS 700)
n.	Numero
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
TAF	Tribunale amministrativo federale