

Rapporto esplicativo concernente la modifica della legge sull'energia (art. 8)

Sintesi

Per dare seguito a una mozione presentata dalla CAPTE-N nel 2008, l'articolo 8 della legge sull'energia deve essere modificato in modo tale che l'efficienza energetica possa essere aumentata in modo significativo. La vigente legge sull'energia prevede che l'aumento di efficienza di impianti, veicoli e apparecchi debba essere ricercato dapprima a titolo volontario attraverso accordi sugli obiettivi e solo in seconda battuta attraverso l'emanazione di prescrizioni sul consumo. Nel corso del tempo, è emerso che questo approccio non ha sempre permesso di raggiungere gli obiettivi auspicati. Per ottimizzare l'esecuzione delle prescrizioni in materia di efficienza, si è deciso di modificare la successione delle possibili misure: il Consiglio federale avrà quindi facoltà di emanare direttamente prescrizioni sul consumo. Eventualmente potrà rinunciare a tali prescrizioni, a condizione che l'efficienza energetica sia garantita attraverso accordi volontari sugli obiettivi. La responsabilità della conclusione degli accordi sugli obiettivi sarà ora sistematicamente attribuita alle imprese e ai settori.

Con la modifica della legge sull'energia ora proposta, il Consiglio federale disporrà di uno strumento che gli permetterà di reagire in modo adeguato alle rapide mutazioni delle condizioni quadro economiche e politiche.

1 Linee generali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 L'efficienza energetica nella politica svizzera del settore

Secondo la strategia energetica del Consiglio federale, la Svizzera sviluppa strategie innovative per un approvvigionamento energetico sicuro, che hanno un basso impatto sul clima e sulle risorse. L'obiettivo è garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico a medio e lungo termine tenendo conto delle esigenze di protezione del clima e dell'ambiente. In considerazione del crescente consumo energetico, le misure di politica energetica adottate finora non sono sufficienti a garantire, a medio e lungo termine, un approvvigionamento energetico sicuro della Svizzera, come risulta dalle "prospettive energetiche 2035" pubblicate nel 2007. Nel caso dell'energia elettrica, che rappresenta un quarto dell'energia consumata in Svizzera, vi è la minaccia di una carenza nell'approvvigionamento a causa dello scadere dei contratti di importazione a lungo termine e della limitata durata di vita delle centrali nucleari.

La strategia energetica del Consiglio federale si basa su quattro pilastri: efficienza energetica, energie rinnovabili, centrali di grande potenza e politica estera in materia energetica. Gli obiettivi di politica energetica sono elaborati e stabiliti nel quadro dell'attuazione della strategia energetica del Consiglio federale, in particolare con i piani d'azione per l'efficienza energetica e per la promozione delle energie rinnovabili. Nel febbraio 2008, il Consiglio federale ha approvato il piano d'azione "efficienza energetica", che include 15 misure comprendenti incentivi, strumenti di

promozione, prescrizioni sul consumo e standard minimi. Complessivamente, gli strumenti previsti consentono di ottenere un considerevole effetto a livello energetico. Inoltre sono attesi impulsi economici, in particolare per le tecnologie innovative e che consentono di risparmiare energia. Diverse misure del piano d'azione riguardano i settori degli apparecchi, dei motori e degli autoveicoli.

Dall'introduzione di questo piano d'azione, viene data ancora più importanza agli sforzi a favore di una maggiore efficienza energetica, tanto più che il potenziale di miglioramento in questo settore è notevole: per quanto riguarda gli apparecchi elettrici è già oggi possibile, utilizzando le migliori tecnologie disponibili, risparmiare il 20 - 30 per cento di energia. In considerazione del progresso tecnico, nei prossimi due decenni sono prevedibili ulteriori miglioramenti dell'efficienza e risparmi compresi fra il 30 e il 70 per cento. In questa situazione, le autorità sono chiamate a intervenire e devono poter reagire in modo dinamico agli sviluppi in atto. L'obiettivo è quello di portare sul mercato il più rapidamente possibile gli apparecchi migliori, cioè i più efficienti dal punto di vista energetico, e di eliminare gli apparecchi peggiori sotto questo punto di vista.

1.1.2 Esperienze fatte finora

Sulla base dell'attuale legislazione, le prescrizioni in materia di efficienza per impianti, veicoli e apparecchi prodotti in serie possono essere emanate solamente se gli accordi sugli obiettivi sottoscritti in prima battuta non hanno portato ai risultati desiderati. Gli accordi sugli obiettivi sono sottoscritti a titolo volontario e si basano sulla collaborazione dei produttori e dei settori interessati. Nei mercati ben organizzati e con una struttura settoriale snella, questo sistema può rivelarsi efficace ed efficiente. Per esempio, nell'aprile 2006, l'Amministrazione federale è riuscita con successo a far sottoscrivere alle imprese del settore dei dispenser d'acqua degli accordi volontari sulla riduzione della potenza assorbita in modalità standby.

L'esperienza insegna tuttavia anche che, nei mercati male organizzati o in caso di distribuzione diseguale delle forze, questo modo di procedere spesso non porta al risultato sperato. Imprese leader del settore possono ostacolare o rendere impossibile l'introduzione e l'attuazione di prescrizioni in materia di efficienza, anche se gli altri rappresentanti del settore sono riusciti ad accordarsi su determinati standard di efficienza. È stato così, per esempio, nel caso dei set top box per la televisione digitale. Dopo lunghe trattative fra il DATEC e il settore, il Consiglio federale è stato costretto a definire propri criteri di efficienza, perché il leader del mercato non era disposto a rispettare i criteri di efficienza anche nei suoi apparecchi. Poiché l'espansione sul mercato di questi apparecchi procede rapidamente, l'emanazione diretta di prescrizioni relative ai set top box sarebbe stata molto opportuna al fine del raggiungimento degli obiettivi. Le ultime infruttuose trattative con i principali operatori del settore hanno ritardato di almeno tre anni l'introduzione di prescrizioni, con la conseguenza che in questo periodo sono stati immessi sul mercato circa un milione di apparecchi scarsamente efficienti.

Anche l'accordo concluso nel febbraio 2002 dalla Confederazione con gli importatori d'auto in relazione al consumo delle autovetture non ha permesso di raggiungere l'obiettivo fissato.

Sotto la spinta delle discussioni di allora, già nel marzo del 2007 il Parlamento ha proceduto ad un primo adeguamento dell'articolo 8 LEnE in relazione agli apparecchi elettrici. Con la presente modifica di legge, si intende rendere più flessibile anche il principio dell'attribuzione della priorità alla ricerca di soluzioni consensuali attraverso accordi sugli obiettivi. Il Consiglio federale viene così messo in condizione di poter reagire in modo adeguato agli sviluppi del mercato o a corrispondenti modifiche della legislazione estera.

1.1.3 La regolamentazione prevista dal nuovo articolo 8

La mozione 07.3560¹ della CAPTE-N del 4 settembre 2007, nel frattempo trasmessa, chiedeva un'inversione della priorità delle misure esistenti. Il Consiglio federale deve disporre, per principio, della competenza di fissare direttamente i requisiti minimi. Può derogare da questo principio a condizione che il settore imbocchi su propria iniziativa la via degli accordi sugli obiettivi, si orienti alle migliori tecnologie disponibili e rispetti effettivamente i valori obiettivo concordati. Si è già in parte potuto tenere conto delle richieste della mozione nel piano d'azione del Consiglio federale. Gli obiettivi del Parlamento e del Consiglio federale sono quindi coincidenti. Tuttavia, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno rilevato la necessità di intervenire in modo più incisivo in particolare per quanto riguarda le questioni della gerarchizzazione degli approcci e dell'obbligo del settore di orientarsi alle migliori tecnologie. La presente modifica di legge tiene conto proprio di questo aspetto.

Inoltre essa consente un rapido allineamento della legislazione svizzera agli sviluppi e agli standard internazionali, in particolare a quelli dell'UE.

1.1.4 Trattazione nelle Camere federali

In seno alle Camere federali, la maggioranza dei deputati ritiene che la modifica proposta dell'articolo 8 della legge sull'energia consenta di snellire la procedura di esecuzione. Ciò riguarda sia il raggiungimento di accordi sui valori obiettivo, sia la definizione di esigenze relative alla commercializzazione di impianti, veicoli e apparecchi prodotti in serie.

Nella discussione, una minoranza di deputati ha avanzato riserve in merito alla compatibilità di prescrizioni più severe in materia di efficienza con la legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG). Concretamente, il timore riguardava il fatto che prescrizioni più severe potessero essere imposte solamente derogando al principio del Cassis-de-Dijon. La maggioranza dei deputati delle Camere federali ha tuttavia riconosciuto che l'utilità di possibili guadagni di efficienza (e quindi anche della protezione dell'ambiente naturale) può giustificare deroghe al principio del Cassis-de-Dijon. Le esperienze fatte finora hanno dimostrato che il Consiglio federale, in linea generale, è molto interessato alla ricerca di soluzioni consensuali con il settore e all'armonizzazione delle prescrizioni con l'UE.

¹ Mo 07.3560 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia CN, Aumento dell'efficienza energetica. Modifica dell'articolo 8 della legge sull'energia

Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato la mozione, rispettivamente, il 27 maggio 2008 e il 16 dicembre 2008².

1.2 Possibili soluzioni esaminate

Il tema è stato oggetto di ampie discussioni nelle Camere federali. Partendo dall'iniziativa parlamentare 06.4693 N, che chiedeva un divieto assoluto della modalità stand-by negli apparecchi elettrici, sono state prese in considerazione diverse alternative. Per esempio si è discusso se non dovessero essere ammessi, sul mercato svizzero, solamente apparecchi che soddisfano i requisiti della classe A, oppure se non fosse il caso di introdurre, a tappe, prescrizioni più severe (dal 2010 solamente apparecchi delle classi da A a C e dal 2012 solamente apparecchi delle classi A e B). Inoltre è stata esaminata l'ipotesi di imporre, come presupposto per la rinuncia all'emanazione di prescrizioni, che fosse stabilito a livello contrattuale che almeno l'80 % dei prodotti fabbricati in serie soddisfacessero i principi di "best-practice". Infine si è presa in esame sia la possibilità di includere anche altre categorie di apparecchi (per es. lampadine), che di fissare un limite di 1 W per la potenza assorbita in modalità standby. A causa della complessità della problematica, tutte le soluzioni ipotizzate sono state giudicate o troppo statiche, o non suscettibili di essere sostenute da una maggioranza oppure troppo poco flessibili. Le Camere federali hanno infine seguito le raccomandazioni e la mozione della CAPTE-N, che prevede un nuovo modello procedurale e dà al Consiglio federale facoltà di emanare direttamente prescrizioni minime.

1.3 La nuova regolamentazione proposta

Obiettivo della nuova regolamentazione proposta con la modifica dell'articolo 8 LEne è ottenere una riduzione generalizzata del consumo per impianti, veicoli e apparecchi.

La modifica dell'articolo 8 consente, in linea di principio, l'emanazione diretta di prescrizioni in materia di efficienza da parte del Consiglio federale. La stipula di accordi volontari sugli obiettivi rappresenterà in futuro l'eccezione, e la modifica equivale quindi a un cambiamento di paradigma. I potenziali di miglioramento dell'efficienza possono essere sfruttati più rapidamente e l'esecuzione di prescrizioni in materia di efficienza risulta più semplice e veloce.

L'adeguamento previsto è considerato dal Consiglio federale e dal Parlamento la via più diretta per garantire un'esecuzione efficace. A causa del contesto eterogeneo e dinamico, questo risulta estremamente importante proprio in relazione agli impianti, ai veicoli e agli apparecchi. Complessivamente, la modifica dell'articolo 8 LEne consente di accorciare gli iter decisionali e di ottimizzare le spese amministrative.

² Il Consiglio nazionale ha accolto la mozione il 27 maggio 2008 con 101 voti contro 79. Il Consiglio degli Stati l'ha accolta il 16 dicembre 2008 con 22 voti contro 5.

³ IP 06.469 Recordon, Divieto della modalità standby negli apparecchi elettrici

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'esperienza insegna che nel settore dell'efficienza energetica le norme di legge esistenti non sono sufficienti a garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati. In considerazione della rapida espansione sul mercato di apparecchi particolarmente inefficienti dal punto di vista energetico il Parlamento e il Consiglio federale ritengono che l'emanazione diretta di prescrizioni sia l'unica via percorribile.

1.4.1 Procedura di consultazione

[La procedura di consultazione si svolge da fine ottobre 2010 al 7 gennaio 2011. In questa sede si renderà conto dei risultati di tale procedura.]

1.5 Armonizzazione di compiti e aspetti finanziari

Con la modifica dell'articolo 8 LEne, il Consiglio federale viene sgravato dall'obbligo di negoziare accordi sugli obiettivi con i diversi settori. Questi sforzi si sono rivelati in passato poco proficui e problematici anche per i settori interessati. Nonostante ciò, non si intende rinunciare per principio allo strumento degli accordi volontari. Tuttavia, l'onere di prendere l'iniziativa e la responsabilità della stipula di accordi volontari sugli obiettivi di efficienza vengono attribuiti sistematicamente alle imprese e ai settori interessati.

La modifica dell'articolo 8 LEne permette di aumentare, nel loro complesso, la trasparenza e l'efficacia dell'esecuzione della LEne.

Dal punto di vista economico, la prevista modifica dell'articolo 8 LEne ha effetti positivi a diversi livelli. Promuove l'innovazione e rafforza quindi la competitività a lungo termine delle imprese svizzere. Ulteriori considerazioni sulle conseguenze economiche sono riportate al capitolo 3.3

1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Con l'introduzione della Direttiva 2005/32/CE⁴, l'UE ha effettuato, già nel 2005, un cambiamento della strategia di esecuzione analogo a quello che si avrà in Svizzera con la prevista modifica dell'articolo 8 LEne. Secondo la direttiva UE, di regola devono essere definiti requisiti per la progettazione ecocompatibile. Gli accordi sugli obiettivi possono avere la precedenza a condizione che permettano di raggiungere in modo più rapido e meno costoso gli obiettivi prefissati.

In tutto il mondo, e in particolare nell'UE, vengono costantemente definite e inasprite prescrizioni concernenti l'efficienza energetica. Affinché il Consiglio federale, se necessario, possa procedere all'adeguamento della legislazione svizzera alle prescrizioni in materia, è auspicabile una procedura per quanto possibile rapida.

⁴ Direttiva 2005/32/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2005 relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 191 del 22.7.2005, pag. 29

Le prescrizioni in materia di efficienza emanate dall'UE devono poter essere recepite rapidamente. Le misure basate sul nuovo articolo 8 saranno concretizzate nella modifica dell'ordinanza sull'energia OEn. In singoli casi potranno rendersi necessarie deroghe alla legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG, RS 946.51), cioè al principio del *Cassis-de-Dijon* in essa contenuto. Ciò è tuttavia possibile solamente se sono rispettati i criteri di cui all'articolo 4 capoverso 3 e 4 della LOTG, cioè se interessi pubblici preponderanti rendono necessaria una regolamentazione speciale, se tale regolamentazione non costituisce né un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata degli scambi e se è rispettato il principio di proporzionalità. Per misure volte all'aumento dell'efficienza energetica, la protezione dell'ambiente naturale può costituire un interesse sufficiente a giustificare una deroga, come ribadito dal Consiglio federale nel suo decreto del 19 maggio 2010 sull'entrata in vigore della LOTG del 12 giugno 2009 (cfr. anche art. 4 cpv. 4 lett. c. LOTG).

1.7 Attuazione

L'attuazione dell'articolo 8 LEn sarà concretizzata nell'ordinanza sull'energia (OEn). Per la definizione di corrispondenti esigenze relative alla commercializzazione la competenza è del Consiglio federale.

2 Spiegazioni in merito alle singole disposizioni

Il presente progetto di legge era già sostanzialmente pronto al momento dell'elaborazione della mozione e del relativo parere del Consiglio federale. Tale progetto è stato poi integrato con elementi emersi dalle discussioni nelle Camere federali.

Art. 8 cpv. 1 LEn (nuovo)

Con l'inserimento delle esigenze relative alla commercializzazione nel capoverso 1 lettera c (nuovo), al Consiglio federale è attribuita esplicitamente la competenza di emanare direttamente i corrispondenti valori limite, quindi senza che sia prima necessario stipulare accordi fra il DATEC e i produttori o gli importatori. In tal modo si tiene conto del principale obiettivo della mozione trasmessa.

La specificazione per gli apparecchi elettrici relativa al valore limite per il consumo massimo ammesso in modalità standby, nell'ultimo periodo dell'articolo 8 capoverso 1 lettera c (nuovo), è ripreso, per ragioni di sistematica, dall'attuale articolo 8 capoverso 3 (vecchio). Con la rinuncia alla limitazione riguardante gli apparecchi "dal consumo elettrico considerevole, ampiamente diffusi e tecnicamente aggiornati" (attuale art. 8, cpv. 3), le competenze del Consiglio federale sono disciplinate in modo trasparente ed esaustivo.

Complessivamente, viene incrementata l'importanza dell'articolo 8 quale strumento del Consiglio federale per un'azione lungimirante.

Art. 8 cpv. 2 LEn (nuovo)

La libertà d'azione del settore deve essere mantenuta anche con il nuovo articolo 8. Per questo, con l'articolo 8 capoverso 2 LEn (nuovo), viene data al Consiglio federale la possibilità di rinunciare all'emanazione di prescrizioni secondo l'articolo 8 capoverso 1 LEn (nuovo). Inoltre il Consiglio federale può continuare a svolgere un ruolo di intermediario, attraverso il DATEC, nella ricerca di accordi sugli obiettivi, se ciò appare utile al raggiungimento di questi ultimi. Viene mantenuta anche la possibilità di introdurre strumenti economici, conformemente all'art. 8 cpv. 4 LEn (vecchio).

Art. 8 cpv. 3 e 4 LEn (vecchi) (abrogati)

Le disposizioni dell'articolo 8 capoversi 3 e 4 LEn (vecchi) sono state integrate nei capoversi 1 e 2 del nuovo articolo oppure cancellate.

Art. 8 cpv. 3 LEn (nuovo)

Nell'emanare le proprie prescrizioni, il Consiglio federale non tiene conto solo delle norme internazionali e delle raccomandazioni di organizzazioni tecniche riconosciute, ma si orienta ora anche alle migliori tecnologie disponibili. Il Consiglio federale, quindi, nell'emanare le sue prescrizioni, deve orientarsi alle norme e alle raccomandazioni che tengono conto delle più recenti tecnologie e non a quelle che si basano su tecnologie superate.

Art. 8 cpv. 5 LEn (nuovo)

Anche gli impianti, i veicoli e gli apparecchi prodotti in serie, fabbricati o importati per uso proprio commerciale o professionale devono poter essere assoggettati dal Consiglio federale alle esigenze relative alla commercializzazione. Si pensi, per esempio, agli apparecchi importati direttamente dagli acquirenti finali per essere utilizzati nella loro azienda. Non ricadono in questa fattispecie, per esempio, gli apparecchi importati direttamente dagli acquirenti finali per essere utilizzati nelle loro economie domestiche. L'assoggettamento alle esigenze relative alla commercializzazione anche di questo genere di uso proprio per scopi privati sarebbe sproporzionato. Anche la legge federale sulla sicurezza dei prodotti (LSPro; RS 930.11) equipara alla commercializzazione solo l'uso proprio di un prodotto a scopo commerciale o professionale (cfr. art. 2 cpv. 3 LSPro).

3 Consequenze

3.1 Consequenze per la Confederazione

L'emanazione diretta di prescrizioni da parte del Consiglio federale consente un'esecuzione più rapida ed incisiva delle misure di efficienza energetica. Il lavoro dell'Amministrazione federale ne risulta più efficiente. Infine, il Consiglio federale è in grado di reagire più rapidamente e in modo più adeguato all'evoluzione del mercato e agli sviluppi internazionali nell'ambito della politica energetica.

Per indicazioni sulle conseguenze finanziarie per la Confederazione si rimanda al capitolo 1.5.

3.2 Consequenze per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione delle misure di efficienza nel settore degli impianti, dei veicoli e degli apparecchi prodotti in serie è già oggi di competenza del Consiglio federale e lo resterà anche con la modifica dell'articolo 8 LEn. Non sono attese conseguenze per Cantoni e Comuni.

3.3 Consequenze per l'economia

Le misure di aumento dell'efficienza hanno senso sia dal punto di vista ecologico che da quello economico. Lo dimostrano le esperienze fatte con le attuali prescrizioni in materia di efficienza, che presentano un bilancio economico senz'altro positivo: gli eventuali costi aggiuntivi derivanti dall'acquisto di apparecchi più efficienti sono risultati in ogni caso inferiori ai risparmi resi possibili dal minor consumo di energia.

Gli effetti potranno tuttavia essere quantificati in modo preciso solamente quando saranno elaborati i dettagli della nuova ordinanza.

D'altro canto, la stipulazione di accordi volontari su obiettivi di efficienza offre alle imprese e ai settori la possibilità di posizionarsi in modo convincente sul mercato e di mettersi in evidenza rispetto alla concorrenza nazionale ed estera. Dalla nuova regolamentazione trarranno profitto le aziende che sviluppano e producono impianti, apparecchi e veicoli ottimizzati sotto il profilo energetico. Stabilendo una strategia di "best practice", la modifica dell'articolo 8 promuove l'innovazione e la competitività dell'economia svizzera.

Per i consumatori, le modifiche dovrebbero avere ripercussioni positive dal punto di vista finanziario, soprattutto se si prende in considerazione l'intero ciclo di vita degli apparecchi, impianti e veicoli. L'esperienza insegna che eventuali maggiori costi al momento dell'acquisto degli apparecchi sono più che compensati dai risparmi a livello dei costi d'esercizio. Tutte le prescrizioni finora emanate per l'aumento dell'efficienza energetica degli apparecchi hanno complessivamente comportato risparmi per i consumatori⁵. Ulteriori indicazioni sugli effetti economici sono riportate al capitolo 1.5.

⁵ Per es., confrontando due comuni frigoriferi, uno di classe A e l'altro di classe A+, sulla base delle attuali condizioni di mercato (prezzo lordo, rispettivamente 2090.- Fr. e 2170.- Fr.; sconto sul prezzo lordo: 30%, prezzo dell'energia elettrica: 20 ct. /kWh, durata di vita 10 a) si ottiene un risparmio pari al 2,5 % del prezzo d'acquisto.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008⁶ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008⁷ sul programma di legislatura 2007-2011.

5 Aspetti giuridici

5.1 Conformità alla Costituzione e al diritto

La modifica dell'articolo 8 LEne si basa sull'articolo 89 capoverso 3 Cost., secondo il quale la Confederazione emana prescrizioni sul consumo energetico d'impianti, veicoli e apparecchi e promuove lo sviluppo di tecniche energetiche, in particolare nel settore del risparmio energetico e delle energie rinnovabili.

5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

La presente modifica dell'articolo 8 LEne è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera. La compatibilità con tali obblighi in generale, e con gli accordi OMC in particolare, deve essere valutata approfonditamente caso per caso, in sede di elaborazione dei necessari adeguamenti a livello di ordinanza. Le nuove prescrizioni devono in ogni caso essere notificate nel quadro del corrispondente adeguamento dell'ordinanza sull'energia OEn. Ulteriori spiegazioni sono riportate nel capitolo 1.6.

⁶ FF 2008 644
⁷ FF 2008 7474