



DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone
Conférence gouvernementale des cantons alpins
Conferenza dei governi dei cantoni alpini
Conferenza da las regenzas dals chantuns alpins

Consigliere federale Ignazio Cassis
Capo del DFAE
Palazzo federale Ovest
3003 Berna

Via e-mail a:

vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Coira, 30 ottobre 2025

Pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE» Accordo sull'energia elettrica Svizzera-UE

P A R E R E

Onorevole Consigliere federale,

siamo stati invitati da lei a partecipare alla consultazione relativa al pacchetto di accordi per la «stabilizzazione e lo sviluppo delle relazioni Svizzera-UE». Dopo aver preso visione della documentazione, la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (**CGCA**) – costituita dai Cantoni Uri, Obvaldo, Nidvaldo, Glarona, Appenzello Interno, Grigioni, Ticino e Vallese – formula il seguente parere **unanime** in merito al disegno di Accordo sull'energia elettrica Svizzera-UE:

1. SINTESI

L'Accordo sull'energia elettrica può essere approvato dalla CGCA solo con **riserve sostanziali**, così come motivato al capitolo «2. Richieste fondamentali», fermo restando che sugli aspetti citati il Consiglio federale è sollecitato a garantire la certezza del diritto.

Sussistono dubbi, inoltre, rispetto alla prevista attuazione a livello nazionale, in merito alla quale formuliamo le richieste riportate al capitolo «3. Attuazione a livello nazionale».

2. RICHIESTE FONDAMENTALI

2.1 Campo d'applicazione

Per i Cantoni alpini, i loro Comuni e i loro patriziati lo sfruttamento della forza idrica è d'importanza vitale e non dev'essere in alcun modo pregiudicato. I Cantoni alpini esigono pertanto la **massima certezza del diritto** in materia di acqua in generale e di sfruttamento della forza idrica in particolare. Quest'ultimo aspetto non dev'essere ulteriormente limitato da un diritto di rango superiore. Esso riveste un ruolo centrale anche ai fini della sicurezza dell'approvvigionamento nazionale, soprattutto nel momento in cui tale sicurezza dev'essere garantita con energie rinnovabili. È dunque fondamentale che gli enti responsabili della sovranità delle acque (a seconda del Cantone: Cantone, Comuni, patriziati) conservino nel tempo la loro competenza di decidere in merito al rilascio delle concessioni e quindi al loro contenuto. Lo stesso dicasi, in particolare, anche per il diritto di riversione e la riscossione dei canoni per i diritti d'acqua nel quadro del diritto federale.

Nei trattati la **certezza del diritto** è garantita nel momento in cui le parti **condividono effettivamente la medesima interpretazione dei loro contenuti** (volontà soggettiva concorde delle parti).

Dal «rapporto esplicativo» della Confederazione risulta che l'Accordo sull'energia elettrica «*non contiene disposizioni*» in materia di forza idrica (rilascio delle concessioni o canone per i diritti d'acqua), che un problema «*non è compreso*» nell'Accordo o che la Svizzera «*non è interessata*» da una regolamentazione. Si tratta tuttavia di un'**interpretazione unilaterale dell'Accordo** da parte del Consiglio federale.

A nostro avviso, invece, vi sono **incertezze significative** rispetto al campo di applicazione dell'Accordo sull'energia elettrica (art. 2 in combinato disposto con l'art. 11 dell'Accordo). Nello specifico, lo sfruttamento della forza idrica (produzione) è indubbiamente contemplato dall'Accordo (art. 2 cpv. 1) e le disposizioni dell'allegato VI in materia di energie rinnovabili sono direttamente collegate a esso, per cui l'Accordo si estende anche a tali ambiti (art. 11). Constatiamo infine che la direttiva sulle concessioni (direttiva UE 2014/23) e la direttiva quadro sulle acque (direttiva UE 2000/60) dell'Unione europea non sono esplicitamente citate nel disegno di Accordo sull'energia elettrica, per cui in teoria non dovrebbero farne parte. Non si può tuttavia escludere con certezza che le due (ed eventualmente anche altre) direttive europee non rientrino nel suo perimetro. Lo stesso dicasi, come recita l'art. 2 cpv. 2 dell'Accordo, anche per gli ambiti citati nell'Accordo che risultano *direttamente correlati al settore dell'energia*, il che include indubbiamente le due direttive UE summenzionate.

Nelle interlocuzioni con vari membri della Conferenza dei direttori cantonali dell'energia e del Consiglio federale ci è stato spiegato che nel corso dei negoziati la Svizzera ha scelto intenzionalmente di non affrontare alcune questioni delicate relative alla forza idrica, onde evitare di «destare il can che dorme». Ai fini della certezza del diritto, tuttavia, questo atteggiamento è controproducente. Se si è a conoscenza di ambiti problematici ma non li si affronta, si accetta implicitamente un'incertezza del diritto. **La chiarezza sulla volontà delle parti contraenti può infatti essere garantita solo affrontando e chiarendo esplicitamente anche eventuali aspetti delicati.** Solo su questa base, avendo piena conoscenza della portata, è possibile decidere se sottoscrivere o meno un trattato.

In caso di controversia, le incertezze del diritto vanno chiarite mediante l'interpretazione. A tale proposito, nei rapporti con l'UE vige la regola secondo cui nell'Unione europea si applica il **principio di omogeneità del diritto comunitario**. Conseguentemente l'art. 29 cpv. 1 dell'Accordo sull'energia elettrica stabilisce che per gli accordi bilaterali vale il principio dell'interpretazione uniforme. Se quest'ultima riguarda *nozioni di diritto dell'Unione*, l'art. 29 cpv. 2 dell'Accordo sancisce che le medesime siano *interpretate e applicate conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea anteriore o posteriore*. Ne consegue che anche il tribunale arbitrale non è del tutto indipendente nella sua applicazione del diritto, essendo *tenuto* a sottoporre eventuali controversie nell'interpretazione di nozioni di diritto dell'Unione alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La risposta di quest'ultima sarà dunque *vincolante* per il tribunale arbitrale (art. 32 cpv. 4 lett. a). **Il monopolio dell'interpretazione delle nozioni di diritto dell'Unione contenute nell'Accordo e nelle direttive UE applicabili spetta quindi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.** Non è chiaro, inoltre, quali meccanismi di

compensazione dovrebbe prevedere la Svizzera in caso di rifiuto né come verrebbe valutata la proporzionalità in tale contesto.

Vista la citata importanza vitale che riveste lo sfruttamento della forza idrica nei Cantoni alpini, non possiamo accettare alcuna forma di incertezza del diritto. **Il campo d'applicazione dell'Accordo sull'energia elettrica dev'essere sin da subito cristallino, il che è possibile soltanto a fronte di una volontà concorde delle parti.**

RICHIESTA:

Nel messaggio al Parlamento il Consiglio federale deve dichiarare in modo vincolante che la sua interpretazione relativa al campo d'applicazione dell'Accordo sull'energia elettrica è pienamente condivisa dall'UE.

2.2 Proprietà pubblica

L'art. 11 dell'Accordo sull'energia elettrica sancisce la possibilità di mantenere la proprietà pubblica di impianti per la produzione di energia elettrica, compresa la produzione idroelettrica, tuttavia entro i limiti del pertinente diritto applicabile in materia di energia elettrica. Relativamente all'incertezza su cosa l'UE intenda con il vincolo del «pertinente diritto applicabile in materia di energia elettrica» rimandiamo alle nostre osservazioni precedenti. Al punto n. 10 del preambolo, inoltre, viene soltanto riconosciuto che il fatto che le infrastrutture di energia elettrica siano di proprietà pubblica *può* essere una *scelta politica* legittima. Anche in questo caso vi è dunque una relativizzazione che genera incertezza.

RICHIESTA:

Nel messaggio al Parlamento, il Consiglio federale deve fornire chiarimenti vincolanti in merito alla riserva di cui all'art. 11 cpv. 2 dell'Accordo sull'energia elettrica, indicando altresì se e in quale misura il punto n. 10 del preambolo abbia o possa avere, in caso di controversie interpretative, un effetto relativizzante sulla possibilità della proprietà pubblica.

2.3 Riserve di energia elettrica

Secondo l'Accordo sull'energia elettrica la Svizzera può adottare le misure necessarie e proporzionate per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, in particolare costituendo riserve di energia elettrica, **ma soltanto nella misura in cui siano compatibili con l'Accordo.** Nel dicembre del 2024, in Norvegia i prezzi dell'elettricità erano saliti alle stelle a causa di una prolungata assenza di vento in Germania, che aveva costretto quest'ultima a importare ingenti quantità di energia elettrica dalla Norvegia. Nel Paese scandinavo l'offerta di elettricità ha iniziato a scarseggiare e i prezzi dell'energia sono aumentati di quasi venti volte. Non si sa cosa succederebbe in Svizzera se si verificasse una simile situazione di crisi: quale sarebbe l'impatto sui prezzi dell'elettricità nazionali e quali strumenti avrebbe a disposizione la Svizzera per gestire autonomamente una situazione di penuria di energia elettrica senza violare l'Accordo? **Ai vantaggi della cosiddetta «regola del 70%» vanno dunque contrapposti in modo trasparente anche i rischi derivanti da tale regola.**

RICHIESTA:

Nel messaggio al Parlamento il Consiglio federale deve includere precisazioni trasparenti e vincolanti circa le modalità, gli strumenti e le possibilità a disposizione della Svizzera per scongiurare o gestire gli impatti negativi sul territorio nazionale derivanti da una situazione di penuria di energia elettrica all'estero (prevenzione dei rischi della cosiddetta «regola del 70%»).

2.4 Aiuti di Stato

L'allegato III dell'Accordo sull'energia elettrica stabilisce che i sei principali regimi di aiuti già in essere in Svizzera nel settore dell'energia elettrica sono compatibili con la legislazione pertinente in materia. Tali strumenti, tuttavia, sono garantiti soltanto per un periodo transitorio di 6 o 10 anni, **dopodiché dovranno essere sottoposti a una nuova valutazione**. Inoltre, il Comitato misto dell'Accordo sull'energia elettrica potrà **in futuro definire ulteriori eccezioni** in deroga al diritto UE. Da questo elenco non si deve tuttavia dedurre che quanto non espressamente menzionato rappresenti una forma di aiuto illegittima. Per la sicurezza dell'approvvigionamento della Svizzera, il mantenimento della produzione idroelettrica esistente e un rapido e deciso ampliamento delle energie rinnovabili, in particolare della forza idrica, saranno imprescindibili anche negli anni a venire. Occorre dunque assicurare che imprese energetiche e privati siano disposti a investire nelle energie rinnovabili anche in futuro. **Anche in questo caso è necessario chiarire in via definitiva quali siano gli strumenti a disposizione e come, in caso di una fase di prezzi bassi prolungata, sia comunque possibile preservare la capacità d'investimento nella produzione rinnovabile**. A tale proposito, nel suo messaggio il Consiglio federale deve illustrare quali strumenti siano disponibili, in modo vincolante e duraturo, per il potenziamento delle energie rinnovabili nazionali e in che modo, in presenza di una prolungata fase di prezzi bassi, si possa preservare la capacità d'investimento nella produzione elettrica svizzera.

RICHIESTA:

Nel suo messaggio il Consiglio federale deve illustrare quali strumenti siano disponibili, in modo vincolante e duraturo, per il potenziamento delle energie rinnovabili nazionali e in che modo, in presenza di una prolungata fase di prezzi bassi, si possa preservare la capacità d'investimento nella produzione elettrica nazionale.

2.5 Impatto sulla catena del valore dell'energia elettrica

Dal «rapporto esplicativo» si evince che l'Accordo sull'energia elettrica avrà, nel suo complesso, effetti positivi per i Cantoni. Secondo il Consiglio federale, l'apertura del mercato per i consumatori finali dovrebbe tendenzialmente compensare le attuali tariffe estremamente diversificate da regione a regione. Gli ulteriori utili commerciali, in particolare per i gestori di centrali ad accumulazione e di pompaggio, genererebbero inoltre maggiori entrate fiscali e da dividendi per i Cantoni e i Comuni. Queste affermazioni sono tuttavia formulate in maniera molto sintetica e generale e **non forniscono indicazioni concrete sui reali spostamenti ed effetti lungo la catena del valore**. La CGCA ritiene che su questo punto siano necessarie affermazioni precise e informazioni trasparenti.

RICHIESTA:

Nel suo messaggio, il Consiglio federale deve illustrare in che modo la creazione di valore lungo tutta la filiera (produzione – trasporto – commercio – distribuzione – consumo), in particolare rispetto alla forza idrica, possa modificarsi in senso sia positivo che negativo (presentazione delle opportunità e dei rischi, in particolare per i Cantoni).

2.6 Opportunità e rischi dell'Accordo sull'energia elettrica (valutazione generale)

Con l'Accordo sull'energia elettrica s'intende garantire l'accesso della Svizzera al mercato elettrico europeo, ridurre i rischi – come i flussi di elettricità non programmati – e rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento. Il mercato dell'energia elettrica, inoltre, sarà aperto a tutti i clienti, il che rafforzerà la dinamica della concorrenza, darà ai fornitori di energia elettrica incentivi all'efficienza e contribuirà a ridurre i prezzi per i consumatori finali. Questi mutamenti innescati dall'Accordo si realizzeranno in

un contesto politico-energetico già oggi caratterizzato da grandi trasformazioni e forti dinamiche per effetto della transizione energetica.

Alla luce di questo contesto complesso, nel «rapporto esplicativo» i Cantoni alpini rilevano la mancanza di un'analisi completa e trasparente dei vantaggi e degli svantaggi, nonché dei rischi e delle opportunità derivanti dall'Accordo con riferimento *ai diversi attori e ai loro rispettivi ruoli e interessi*. **Vista l'importanza dell'Accordo sull'energia elettrica e la necessità di rendere la discussione più obiettiva, sollecitiamo pertanto a integrare nel messaggio del Consiglio federale tale analisi completa.**

RICHIESTA:

Nel suo messaggio, il Consiglio federale deve includere un'analisi completa dei vantaggi e degli svantaggi e delle opportunità e dei rischi derivanti dall'Accordo sull'energia elettrica, in particolare con riferimento agli interessi dei diversi attori (Stato, settore, popolazione) e ai loro rispettivi ruoli ([piccolo] produttore, commerciante, distributore, consumatore, regolatore ecc.).

3. ATTUAZIONE A LIVELLO NAZIONALE

3.1 Bassa densità regolatoria / nessun perseguimento di obiettivi secondari

Sia per il servizio universale che per il mercato libero occorre una **legislazione che sia quanto più possibile chiara, fattibile e limitata all'essenziale**. Il tutto dev'essere comprensibile per i clienti e attuabile per i distributori, in particolare anche per le piccole aziende di approvvigionamento energetico (AAE).

La Confederazione deve rinunciare a perseguire obiettivi secondari interni, come ad esempio un forte consolidamento del mercato. I Cantoni alpini presumono che le AAE sfrutteranno da sé le sinergie e le forme di collaborazione che ne deriveranno. **In questo modo si continuerà a tenere conto dell'ormai consolidato principio di sussidiarietà.**

RICHIESTA:

L'apertura del mercato a livello nazionale deve avvenire con un processo di attuazione chiaro e fattibile e si deve rinunciare al perseguimento di obiettivi secondari interni.

3.2 Impatto sulle piccole aziende di approvvigionamento energetico (AAE)

Secondo l'Accordo sull'energia elettrica, parallelamente all'apertura del mercato la Svizzera manterrà un servizio universale regolamentato, con prezzi regolati per le economie domestiche e le imprese al di sotto di una certa soglia di consumo. È previsto che le economie domestiche private e le piccole imprese possano non solo scegliere liberamente se approvvigionarsi tramite il servizio universale o il mercato, ma anche passare in qualsiasi momento da un modello all'altro. L'apertura del mercato, unita alla possibilità di cambiare regime, mette a dura prova le AAE locali, che si troveranno a dover gestire

una pianificazione degli acquisti e delle vendite di energia elettrica più complessa e quindi maggiormente esposta a rischi.

Questi rischi non dovranno ricadere unicamente sulle AAE, per cui occorrerà tenerne debito conto nella legislazione federale in fase di attuazione a livello nazionale da parte della Confederazione.

RICHIESTA:

L'apertura del mercato a livello nazionale dev'essere attuata in modo tale che i relativi rischi non ricadano esclusivamente sulle AAE e che anch'esse siano esposte a rischi e opportunità equilibrati.

3.3 Nessuna variazione della natura dei rapporti giuridici

La Confederazione propone di modificare la natura dei rapporti giuridici nell'ambito del servizio universale (art. 26a progetto LAEI). Non si capisce quale possa essere il valore aggiunto di questa proposta. Dall'entrata in vigore della LAEI, infatti, sono già state chiarite varie questioni giuridiche (ad es. la natura pubblicistica dei contratti di fornitura energetica nel servizio universale e dei contratti di utilizzazione della rete, DTF 4A_582/2014). L'art. 26a LAEI proposto imporrebbe una rivalutazione di questo chiarimento da parte del più alto grado di giudizio. **La modifica proposta dal Consiglio federale non ha alcun nesso con il diritto UE e interferisce con le competenze dei Cantoni.** Chiediamo pertanto di rinunciare alla modifica proposta senza suggerire alternative.

RICHIESTA:

Cancellare l'art. 26a del progetto di LAEI senza sostituirlo.

4. CONCLUSIONI

La Conferenza dei governi dei Cantoni alpini approva il disegno di Accordo sull'energia elettrica **unicamente con le riserve sostanziali summenzionate.**

Cordiali saluti

CONFERENZA DEI GOVERNI DEI CANTONI ALPINI

La presidente:



Dr. Carmelia Maissen, Consigliera di Stato

Il segretario generale:



Fadri Ramming