

Sotto corrente europea

La Svizzera, autentico castello circondato dalle acque, è stata a lungo una piattaforma centrale nella rete elettrica europea. Il commercio di elettricità con i paesi limitrofi era lucrativo. Oggi cambiamenti radicali nel mercato europeo dell'elettricità indeboliscono il sistema svizzero basato sull'energia idrica.

Dal novembre 2007 il Consiglio federale ricerca un accordo sull'elettricità con l'UE, da cui si ripromette una più elevata sicurezza di approvvigionamento e il mantenimento del ruolo di piattaforma internazionale. La collocazione nel mercato europeo dell'elettricità assume inoltre un'importanza centrale nella realizzazione della strategia energetica 2050.

La posta in gioco è alta, ma non solo per la Svizzera: anche l'Unione europea si mostra interessata ad un'integrazione della Svizzera nel sistema europeo di regolamentazione del mercato dell'energia elettrica. A lungo termine entrambe le parti aspirano ad un accordo sull'energia che comprenda oltre all'elettricità anche gli aspetti legati all'infrastruttura, il gas naturale e l'efficienza energetica.

I negoziati vertono sull'accesso reciproco ai mercati, l'armonizzazione degli standard di sicurezza, il diritto di co-decisione della Svizzera nell'elaborazione delle regole per il futuro ordine dei mercati dell'elettricità e dell'energia in Europa, così come la promozione delle energie rinnovabili.

Le visioni di Svizzera e Unione europea sembrano tendere nella stessa direzione. Ciò nonostante, una conclusione dei negoziati, che durano da quasi nove anni, non è in vista. Questo dipende più dal generale blocco dei negoziati fra la Svizzera e l'UE che da aspetti specifici legati all'energia e all'elettricità.

► Vedi box: Un blocco di natura istituzionale

Liberalizzazione del mercato come condizione

Un punto delicato c'è comunque, dal punto di vista svizzero: l'UE chiede una completa apertura del mercato svizzero dell'elettricità, ciò che però non è negoziabile. Il Consiglio federale intendeva da tempo soddisfare questa condizione, ma il Popolo si è espresso in modo contrario in un referendum. In seguito la Svizzera ha adottato una procedura gradua-

le. Nel 2009 il mercato dell'elettricità è stato liberalizzato per i clienti con un consumo annuo di almeno 100 megawatt/ora. Di questa categoria fanno parte 31 000 consumatori finali che consumano circa la metà dell'elettricità utilizzata in Svizzera.

Il secondo passo verso una completa liberalizzazione per tutti i clienti è stato più volte posticipato, l'ultima volta nel maggio del 2016. Il Consiglio federale esaminerà nuovamente nel 2017 «quando saranno opportuni prossimi passi».¹ Attualmente, non fornisce più scadenze concrete per una completa apertura del mercato dell'elettricità. Nel settore dell'energia elettrica si conta con una completa liberalizzazione al più presto nel 2020.

Grosse perdite nel mercato liberalizzato

Grazie al rinvio della completa apertura del mercato, le aziende elettriche possono continuare a vendere

¹ Risposta del Consiglio federale all'interpellanza del consigliere agli Stati Paul Rechsteiner del 18 maggio 2016.

Un blocco di natura istituzionale

C'è già una larga intesa tra la Svizzera e l'Unione Europea nei negoziati per un accordo sull'elettricità. Nei negoziati paralleli sull'armonizzazione del commercio dei certificati d'emissione svizzeri ed europei è già stato parafato un accordo (vedi box Accordo sul commercio dei certificati d'emissione). Tuttavia, una conclusione, rispettivamente la ratifica dell'accordo non è ancora stata raggiunta, poiché l'UE ha deciso nel dicembre del 2014 di non firmare più alcun accordo bilaterale con la Svizzera riguardante l'accesso al mercato interno europeo finché non sarà stato trovato un accordo sulle questioni istituzionali nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE in generale e in merito alla libera circolazione delle persone in particolare. Le questioni istituzionali riguardano un più rapido adattamento della legislazione svizzera all'evoluzione delle leggi dell'UE, la sorveglianza e un'interpretazione unitaria degli accordi, come pure il regolamento delle controversie.

ai loro clienti elettricità per il consumo di base al costo di produzione, attualmente superiore ai prezzi di mercato. Per questo motivo, non tutte le aziende elettriche si trovano in una grave crisi. Di regola, le aziende municipali stanno meglio, perché vendono gran parte dell'elettricità alle economie domestiche e a piccoli clienti, che non hanno la libertà di scegliere il fornitore. Anche le BKW vendono una parte della loro produzione a una simile clientela. Alpiq e Xpo, per contro, riforniscono solo rivenditori e grossi clienti che possono acquistare elettricità nel mercato liberalizzato. Per loro valgono quindi esclusivamente i prezzi di mercato, mai così bassi quanto oggi: nel giugno del 2016 ammontavano a circa 3 centesimi per kilowatt/ora. Secondo uno studio dell'ETH del 2014, i costi di produzione sono però in media di 5,8 centesimi per kilowatt/ora. L'energia proveniente da centrali ad accumulazione con pompaggio è ancora più cara.² Gli affari con i grossi clienti sono perciò deficitari.

Una parte delle difficoltà se le sono create le stesse grandi aziende elettriche, avendo contribuito a creare delle capacità produttive superiori al fabbisogno in Europa attraverso investimenti in centrali fossili in Italia e nell'Europa orientale.

Piattaforma elettrica Svizzera – Bei tempi andati

La Svizzera è da tempo strettamente legata al mercato europeo dell'elettricità. In inverno dipende dalle importazioni, in estate può esportare elettricità grazie ai suoi ben riforniti bacini idrici. Dal 10 al 15 per cento dell'elettricità scambiata tra 34 paesi europei transita attraverso la Svizzera. Le quantità di elettricità importata ed esportata superano nettamente il fabbisogno nazionale. Le grandi centrali elettriche nelle Alpi offrono capacità di accumulazione di elettricità e possono quindi compensare irregolarità nella produzione e nel consumo di elettricità, facendo della Svizzera una piattaforma nel mercato europeo dell'elettricità.

Il commercio dell'elettricità è stato per lungo tempo lucrativo. La Svizzera importava di notte elettricità a basso costo e non doveva quindi utilizzare l'elettricità prodotta dalle sue centrali. Poteva invece rivenderla a un prezzo nettamente più alto di giorno, nelle ore di punta. L'elettricità proveniente dalle centrali idroelettriche poteva essere esportata nei momenti di punta ad un prezzo medio di 10,66 centesimi al kilowatt/ora. L'elettricità importata costava invece solo 6,7 centesimi al kilowatt/ora.³

La Svizzera ha ottenuto per molti anni grossi introiti. Il picco è stato raggiunto nel 2008 con 2,115 miliardi

Accordo sul commercio dei certificati d'emissione

Svizzera e Unione europea hanno concluso nel gennaio del 2016 i negoziati sul collegamento, entro il 2020, dei loro sistemi di scambio dei certificati d'emissione. A fine agosto il Consiglio federale ha messo in consultazione l'approvazione dell'accordo, contemporaneamente all'approvazione dell'Accordo di Parigi sul clima e alla revisione della legge sul CO₂.

Il commercio di certificati d'emissione mira a ridurre le emissioni di gas a effetto serra dove risulta economicamente più conveniente.

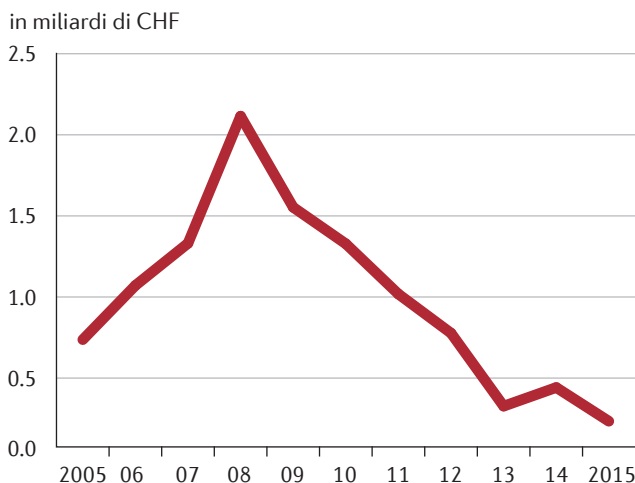
Nel sistema svizzero ed europeo, un certificato permette l'emissione di una tonnellata di CO₂. Le aziende che vi partecipano ottengono un certo numero di certificati gratuitamente. Se emettono una quantità di CO₂ superiore al numero di certificati d'emissione in loro possesso devono acquistarne sul mercato. Se invece ne emettono meno possono vendere i certificati in eccesso.

Il sistema di commercio di certificati d'emissione esiste dal 2005 nell'Unione Europea ed è stato più volte riformato. Dal 2012 comprende, oltre alle fabbriche e alle centrali termoelettriche a vettori fossili, anche l'aviazione. Il numero di certificati d'emissione viene progressivamente ridotto, nel 2020 deve calare del 21 per cento rispetto al 2005. Parallelamente, dal 2013 è in atto un progressivo processo di messa all'asta di tutti i certificati d'emissione, eliminando quelli gratuiti. La riduzione e il rincaro dei certificati d'emissione ha lo scopo di motivare le aziende a ridurre l'impiego di energie dannose per l'ambiente. Le aspettative non sono state raggiunte, infatti il prezzo dei certificati d'emissione resta basso: nel giugno del 2016 si situava sotto ai 6 euro per tonnellata di CO₂, un prezzo di molto inferiore al livello che possa motivare un'azienda a ridurre le sue emissioni. Vari motivi hanno condotto al crollo dei prezzi: l'eccessivo numero di certificati d'emissione gratuiti, la stagnazione della domanda di energia a causa della crisi economica e il generale calo dei prezzi sui mercati dell'energia a causa della sovrapproduzione. Per l'economia svizzera l'accordo dovrebbe portare dei benefici, poiché si presuppone che in molte parti d'Europa la riduzione di una tonnellata di CO₂ costi meno che in Svizzera. Le aziende svizzere otterrebbero quindi i certificati d'emissione a un prezzo inferiore rispetto al sistema di commercio svizzero.

² Franziska Kohler, Ist die Wasserkraft wirklich so schlecht wie ihr Ruf?, Tagesanzeiger, 10 agosto 2016.

³ Kurt Marti, Wo sind die Wasserkraft-Milliarden geblieben?, in infosperber, 16 giugno 2016.

Introiti dall'export di elettricità in calo



Fonte: Ufficio federale dell'energia, Statistica svizzera dell'elettricità 2015

di franchi. Ma gli anni migliori sono ormai passati. Dopo il primato del 2008, gli introiti si sono ridotti sensibilmente. Nel 2015, con 234 milioni di franchi, gli utili si sono ridotti ad una frazione. Il commercio estero dell'energia elettrica non ha dunque più il significato di un tempo. ► Vedi grafico: Introiti dall'export di elettricità in calo

Misurato in Gigawatt/ore, il crollo è meno eclatante. Dopo i valori massimi degli anni 2011 e 2012, le esportazioni e le importazioni si sono dimezzate, oggi si trovano ai livelli dei primi anni del nuovo secolo. A differenza del modico bilancio del commercio estero, le eccedenze di import ed export si sono alternate, quantitativamente. ► Vedi grafico: Oscillante bilancio elettrico in Gwh

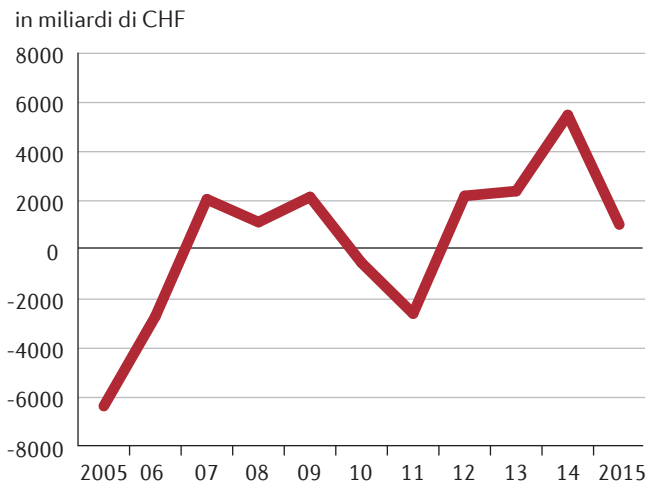
Il commercio risente del crollo dei prezzi

La Svizzera come piattaforma dell'elettricità è vittima della sovrapproduzione e del crollo dei prezzi sui mercati europei dell'elettricità. Alle borse dell'elettricità i prezzi del commercio all'ingrosso stanno calando dal 2011. Da allora si sono ridotti quasi alla metà. Non coprono quasi più i costi di produzione, men che meno i costi esterni. Ciò nonostante, nel settore ci si attende ulteriori riduzioni di prezzo fino al 2019.

Il crollo dei prezzi rende il commercio di elettricità meno attrattivo per la Svizzera. La concorrenza diretta dell'energia solare lo appesantisce ulteriormente. L'offerta di energia solare raggiunge il suo massimo nelle ore centrali delle giornate nei mesi estivi, proprio nel lasso di tempo in cui si facevano gli affari migliori con l'energia idroelettrica.

Diversi fattori stanno alla base del crollo dei prezzi sui mercati europei dell'elettricità. Da una parte, è conseguenza degli spettacolari successi delle nuove energie rinnovabili, vento e sole, che vengono ancora sostenute con incentivi finanziari pubblici. A ciò si aggiunge un'accresciuta efficienza energetica. Un ulteriore fattore è la stagnazione della domanda di

Oscillante bilancio elettrico in Gwh



Fonte: Ufficio federale dell'energia, Statistica svizzera dell'elettricità 2015

energia a partire dalla crisi finanziaria del 2008. Infine, il crollo dei prezzi si ripercuote anche sul carbone: per la Germania vale di nuovo la pena mantenere o rimettere in funzione (dopo l'uscita dal nucleare) le centrali a carbone. Paradossalmente, la svolta energetica tedesca ha portato a nuovi primati di emissione di CO₂.

Il «ritorno del carbone» risulta favorito anche dalle pecche del sistema europeo dei certificati di emissione. Il prezzo per tonnellata di CO₂ si aggirava ad inizio estate 2016 attorno ai 6 euro. Quando il sistema di commercio dei certificati di emissione vide la luce nel 2005 il prezzo era di 30 euro, per poi crollare a meno di 1 euro subito dopo. Dal 2010 il prezzo è costantemente sotto i 10 euro. ► Vedi grafico: Crollo del prezzo del CO₂ nell'UE

A fronte degli attuali prezzi bassi, le imprese non sono stimolate a ridurre la loro dipendenza dai combustibili fossili.

E non si delinea nemmeno un miglioramento. Il motivo sta nell'eccessivo numero di certificati emessi. Una riduzione per il periodo 2013-2020 è stata respinta dal Parlamento europeo con una risicata maggioranza. Che cosa succederà dopo il 2020 dipenderà da come si organizzerà il sistema per il periodo successivo. Una cosa appare certa: in seguito agli accordi sul clima conclusi a Parigi a fine 2015, l'Unione europea dovrà migliorare sensibilmente il sistema di commercio dei certificati di emissione.

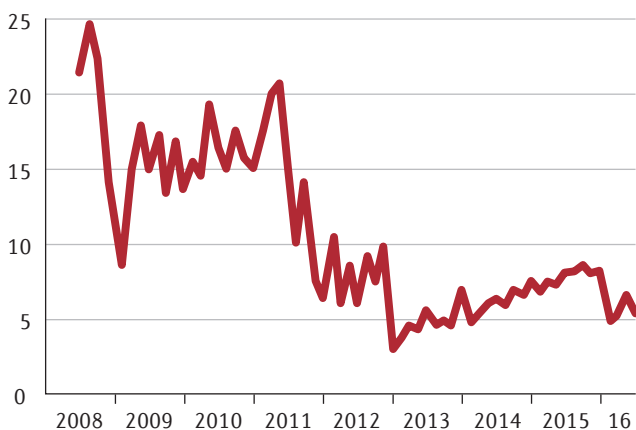
L'attuale crollo dei prezzi sui mercati dell'elettricità non è casuale. È il risultato delle sovracapacità venutesi a creare e di un sistema di commercio di certificati di emissione male regolamentato.

Unione energetica nell'UE

Fin dagli anni Novanta l'UE vuole creare un mercato dell'elettricità aperto, concorrenziale e transnazionale. Nel 2007 il mercato europeo dell'elettricità è

Crollo del prezzo del CO₂ nell'UE

in Euro per tonnellata



Fonte: The Climate Group, Carbon Pricing, Insight Briefing, May 2013/wikipedia.org, 14.9.2016/Bloomberg, 14.6.2016.

stato aperto completamente. Questo comprende il diritto di transito, la regolamentazione dell'accesso alla rete, la separazione tra gestori di rete e produttori di energia, così come la libera scelta del fornitore per il consumatore finale. Tuttavia, la concretizzazione pratica procede solo lentamente. Un mercato interno dell'energia resta un obiettivo lontano: «13 paesi praticano ancora una regolamentazione dei prezzi, le tasse di transito sulla rete sono ancora così disomogenee come le imposte, con la conseguenza che i prezzi nel commercio al dettaglio, diversamente da quelli nel commercio all'ingrosso, sono aumentati».⁴

Dalla metà del 2015 vengono introdotte a tappe delle normative concernenti diversi aspetti tecnici, commerciali e di esercizio delle reti elettriche transnazionali. Un primo passo è il cosiddetto «Market Coupling», in base al quale le forniture di elettricità per il giorno successivo e le prestazioni di trasmissione transnazionali necessarie per il trasporto non vengono più negoziate separatamente. In questo modo le linee elettriche vengono utilizzate meglio e in modo più efficiente.

Attraverso un mercato interno dell'elettricità, l'UE vuole costituire un'«unione energetica». Il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ha dichiarato nel suo discorso d'investitura di voler riformare la politica energetica europea con un'«unione energetica» e con una politica di protezione del clima orientata al futuro⁵. L'obiettivo è il passaggio ad un'economia a basse emissioni di gas nocivi al clima, sicura e concorrenziale. La liberalizzazione del mercato dell'elettricità viene collegata con gli obiet-

⁴ Steven Bockmans e altri autori, *Entwicklungen in der EU und die Auswirkungen auf die Schweiz*, in *Bilateralismus – was sonst? Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit*, Zürich 2015, pagina 279.

⁵ Jean-Claude Juncker, *Ein neuer Anfang für Europa: Meine Agenda für Arbeitsplätze, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel*, Strasburgo, 15 luglio 2014.

tivi della sicurezza di approvvigionamento, dell'efficienza energetica, dello sviluppo delle infrastrutture e di uno sviluppo sostenibile.⁶

Rischio di un isolamento?

Finora l'«unione energetica» è più un proposito che una realtà. Perciò, per la Svizzera non ci sono ancora state conseguenze. Ma questo potrebbe cambiare presto. E la posta in gioco è alta.

Il Consiglio federale non esclude che l'UE intraprenda dei passi per escludere la Svizzera.⁷ L'ex direttore dell'Ufficio federale dell'energia, Eduard Kiener, intravede il pericolo che la Svizzera, a causa dell'assenza di un accordo sull'energia con l'UE, venga aggirata da una futura rete di alta tensione europea.⁸ Nella primavera del 2016, l'esperto svizzero in materia energetica presso la Missione svizzera all'UE a Bruxelles, Stefan Dörig, si è detto preoccupato: «I lucrativi affari permessi dalla flessibilità rischiano di essere organizzati senza le centrali ad accumulazione con pompaggio svizzere, il collegamento dei mercati ha luogo senza di noi e non potremo nemmeno approfittare della ventilata apertura del regime di incentivi per le energie rinnovabili senza l'adozione delle relative linee direttive dell'UE».⁹

La Svizzera, commerciante di energia per eccellenza, rischia dunque di essere severamente penalizzata. L'accordo offrirebbe anche l'opportunità di influire su una politica energetica europea più rispettosa del clima. Tuttavia, condizione per un accordo sull'elettricità è che la Svizzera porti avanti i negoziati su un accordo quadro istituzionale con l'UE.

Il tempo stringe, poiché l'UE si prepara a prendere decisioni di importanza centrale sull'organizzazione della sua «unione energetica» – decisioni che avranno ripercussioni sulla Svizzera.

⁶ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Rapporto sullo stato dell'Unione energetica 2015*, 18 novembre 2015

⁷ Risposta del Consiglio federale all'interpellanza del consigliere nazionale Bernard Guhl, 18 febbraio 2015.

⁸ Eduard Kiener, *Elektrizitätswirtschaft: Wie weiter?*, 4 maggio 2016, <https://energiaplus.com/2016/05/04/elektrizitaetswerk-wie-weiter/>

⁹ Stefan Dörig, *Ein Treffen unter elektrischen Nachbarn*, 23 marzo 2016, <https://energiaplus.com/2016/03/23/ein-treffen-unter-elektrischen-nachbarn/#more-2989>

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Segretariato | Schauplatzgasse 39 | 3011 Berna
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch
Autore: Markus Mugglin | Layout: Atelier Lapislazuli/Bläuer
Chiusura redazionale: 12 ottobre 2016
Traduzione: Peter Schiesser