

Legge federale sull'approvvigionamento di elettricità

Un progetto che non risponde alle legittime aspettative delle imprese

26 novembre 2003

Numero 22/3

dossier politica

Legge federale sull'approvvigionamento in elettricità

l'economia svizzera ha sempre espresso il desiderio di una liberalizzazione ordinata ed eurocompatibile del mercato dell'elettricità, utile e necessaria al fine di migliorare la capacità di produzione della piazza economica elvetica. All'unanimità i nostri membri approvano dunque la volontà del governo di adottare rapidamente un nuovo quadro legale che permetta un'apertura del mercato dell'elettricità nel nostro paese; essi sostengono la possibilità di correggere così lo svantaggio notorio della piazza economica svizzera in termini di costi dell'elettricità e, pertanto, di rafforzare la competitività di un buon numero di imprese, fra cui in particolare le PMI. Il progetto posto in consultazione dal governo lo scorso mese di luglio non risponde tuttavia alle aspettative legittime delle imprese. Esso dovrà quindi essere riveduto in profondità.

Condizioni particolari del progetto di legge

Dopo il rifiuto della legge sul mercato dell'elettricità in occasione della votazione popolare del mese di settembre 2002, sono avvenuti importanti sviluppi a livello internazionale e nazionale, che devono essere presi in considerazione nel nuovo progetto d'apertura. Si tratta in particolare dell'adozione del programma di liberalizzazione del mercato comunitario dell'elettricità, del "black-out" di corrente in Italia e della decisione del Tribunale federale concernente l'applicazione del diritto della concorrenza.

Stati membri non hanno tutti raggiunto lo stesso livello di apertura, l'adozione da parte del Parlamento europeo, il 4 giugno 2003, del pacchetto di liberalizzazione ha concretizzato l'avanzata politica fissando obiettivi vincolanti sui quali tutti devono allinearsi. Così, dopo lo scorso primo luglio, il mercato comunitario è completamente aperto per i clienti commerciali. Da parte loro, le economie domestiche private beneficeranno di un libero accesso al mercato a partire dal 1. luglio 2007.

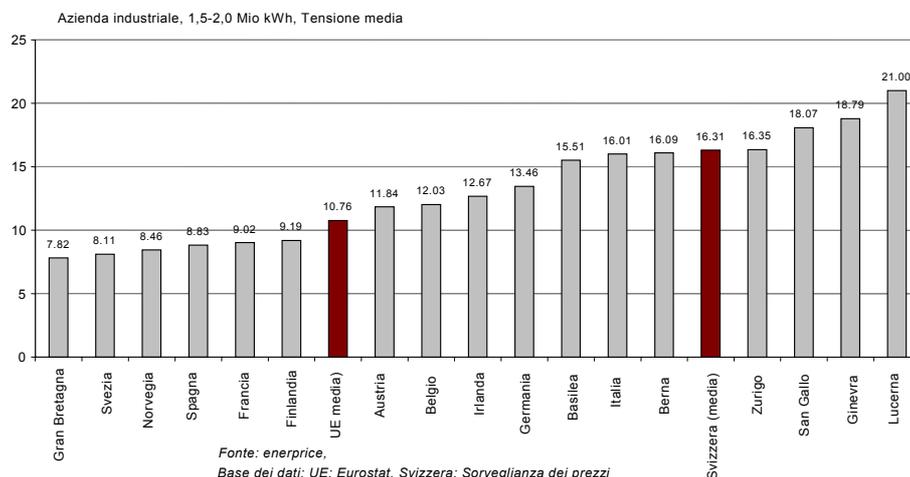
Il 28 settembre 2003, un'importante "panne di corrente" ha colpito l'Italia ed ha messo in discussione anche gli operatori svizzeri. L'inchiesta sollecitata dalle autorità svizzere ha mostrato che le cause di questo black-out sono da ricercare nell'incompatibilità fra gli interessi commerciali delle imprese interessate da una parte e le disposizioni tecniche e legali che permettono

Sviluppi internazionali

L'Unione europea segue il proprio cammino verso l'integrazione totale del mercato dell'elettricità. Se gli

Prezzo dell'elettricità in Europa al 1.1.2004

(Prezzo IVA esclusa)



un utilizzo sicuro della rete dall'altra parte; l'Ufficio federale dell'energia propone in particolare che i proprietari delle linee di trasporto dell'elettricità creino una società svizzera per la gestione della rete funzionante in quanto entità indipendente.

Applicazione del diritto della concorrenza

Nel suo decreto del 17 giugno 2003, il Tribunale federale ha respinto il ricorso delle Imprese elettriche friborgnesi (EEF) contro una decisione della Commissione della concorrenza che le costringeva a lasciar transitare sulla loro rete elettricità fornita alla Migros da un'azienda elettrica concorrente. Il Tribunale federale ha così confermato l'applicazione della legge sui cartelli al settore dell'elettricità e, pertanto, un libero accesso alla rete. Il mercato svizzero dell'elettricità può così essere considerato come aperto, valutando tuttavia caso per caso.

Prezzo dell'energia elettrica e competitività dell'economia svizzera

Vari studi comparativi concernenti il prezzo dell'elettricità hanno mostrato che le tariffe per le PMI in Svizzera erano nel 2003 fino al 45% superiori a quelle pagate dai loro concorrenti europei. Nel frattempo, diverse aziende elettriche hanno concesso spontaneamente delle riduzioni tariffali, che correggono tuttavia solo parzialmente gli svantaggi concorrenziali costatati. Si può semplicemente dire che l'applicazione di tariffe competitive permetterebbe alla nostra economia di risparmiare circa 1,2 miliardi di franchi all'anno di oneri legati all'acquisto di elettricità.

Retribuzione per l'utilizzo della rete

La questione della retribuzione del trasporto di energia elettrica è centrale. La retribuzione può essere fissata sia secondo il principio della copertura delle spese tenendo conto di un utile ragionevole, sia secondo il principio di una regolamentazione per incitamento (regolamentazione dei prezzi, regolamentazione del rendimento), sia combinando le due. Ogni concetto presenta i suoi vantaggi e i suoi inconvenienti. Se l'orientamento delle spese tiene meglio conto del principio di causalità, esso può anche condurre ad investimenti e a spese inefficienti, poiché questi ultimi possono essere ripercossi sui prezzi. La regolamentazione per incitamento spingerà i gestori di rete ad adottare misure per migliorare l'efficienza. Ora occorre sapere che sono i costi di trasporto a formare la maggior parte

della fattura dell'elettricità. Se si vuole giungere a prezzi eurocompetitivi, è dunque necessario diminuire progressivamente anche questi costi. Per farlo, è necessario esercitare un controllo appropriato di questo settore che rimarrà monopolistico e, se necessario, poter imporre una diminuzione delle tariffe richieste.

Posizione sui principali elementi del progetto della legge federale sull'approvvigionamento in elettricità

In seguito al rifiuto della legge sul mercato dell'elettricità (LME), l'Ufficio federale dell'energia ha istituito una commissione di esperti (OSEL) allo scopo di elaborare un progetto consensuale di apertura del mercato che evita un nuovo referendum. Le conclusioni di questa commissione sono servite da base alle riflessioni dell'amministrazione che si occupa del dossier.

Lo scorso 30 giugno il Consiglio federale ha aperto la procedura di consultazione sul nuovo progetto d'organizzazione del mercato svizzero dell'elettricità, che è duplice. Esso regola innanzitutto le questioni relative agli scambi transfrontalieri di elettricità. In questo contesto, nuove direttive vincolanti si applicano al commercio di elettricità in Europa, e il nostro bisogno di adattamento imporrebbe una revisione parziale della legge sugli impianti elettrici. Oltre alla creazione del gestore nazionale della rete di trasporto di elettricità, l'Ufficio federale dell'energia propone a questo proposito altre misure alfine di consolidare la posizione della Svizzera come piattaforma sulla rete europea. È previsto che questi emendamenti entrino già in vigore nel 2005.

Il progetto comprende in seguito e soprattutto una proposta di legge federale sull'approvvigionamento in elettricità, che definisce le condizioni generali tendenti a garantire un approvvigionamento in elettricità sicuro e competitivo in tutte le regioni del paese. Una maggioranza della commissione d'esperti si è pronunciata per un'apertura a tappe del mercato. Occorre rilevare che in questo progetto di legge, è in primo luogo il settore elettrico ad essere responsabile della sicurezza d'approvvigionamento. Se necessario, il Consiglio federale adotterà misure per l'acquisto di elettricità in particolare mediante contratti d'acquisto a lungo termine, per costruire nuove capacità di produzione o ingrandire le esistenti, e per rafforzare le reti d'elettricità nonché lo stoccaggio nelle centrali ad accumulazione.

Densità normativa e prezzi competitivi

Il progetto presenta una densità normativa eccessiva, che restringe la necessaria libertà di manovra degli attori del mercato e rischia di attenuare fortemente gli attesi vantaggi della liberalizzazione. Vi è un grande pericolo che questo progetto sovraccarichi i freni la volontà di investire, mettendo così in pericolo la sicurezza dell'approvvigionamento.

Grado e calendario d'apertura

La Commissione di esperti Osel si è espressa a favore di una realizzazione dell'apertura del mercato in due tappe che si distinguono con un trattamento diverso per due categorie di consumatori. Durante la prima tappa, dal 2007, i consumatori finali che hanno un consumo superiore a 100 MWh – una fattura per l'elettricità media di circa 20'000 franchi all'anno – per luogo di consumo e le aziende elettriche ottengono la libera scelta del fornitore. La prima tappa vedrebbe così circa 50'000 consumatori finali liberi, per una quota del 53% dell'insieme dell'elettricità consumata. Quale titolo di confronto, con la LME, 114 consumatori finali (12% dell'insieme dell'elettricità) avrebbero potuto liberamente scegliere il loro fornitore durante la prima fase di tre anni, poi 250 (16%) durante i tre anni successivi. I clienti con un consumo inferiore a 100 MWh continuerebbero ad essere approvvigionati come in passato dalla loro società locale e beneficerebbero di tariffe stabili. Occorre tuttavia notare che il Consiglio federale è del parere che in un primo tempo, sarebbe preferibile un limite inferiore a quello proposto dalla commissione di esperti.

Dal punto di vista teorico, l'apertura totale, e in una sola tappa, del mercato costituisce l'obiettivo da raggiungere. Soltanto attraverso la libera scelta del fornitore per tutti i clienti (consumatori finali e società di distribuzione), i meccanismi del mercato possono svolgere pienamente i loro effetti. Un'apertura completa e immediata evita in particolare ogni arbitrio nello stabilire dei limiti di accesso ai mercati nelle fasi intermedie. Tuttavia non bisogna perdere di vista il fatto che il principale e concreto obiettivo da raggiungere è l'ottenimento rapido di prezzi concorrenziali a livello internazionale per le imprese. Per ragioni di competitività della nostra economia, è dunque essenziale che nel 2007 al più tardi – ossia con un ritardo di tre anni sull'Europa –, tutti i clienti commerciali possano, se lo desiderano, accedere liberamente al mercato dell'elettricità. Così, il limite di consumo annuale fissato in 100'000 kWh non può essere accettato, poiché priverebbe una moltitudine di PMI di questo diritto.

La questione di un'eventuale tappa tra la fase d'apertura ai clienti commerciali e quella dell'apertura totale dipende innanzitutto da considerazioni politiche e i pareri possono divergere su questo tema. In una prospettiva di reciprocità con l'Unione europea, alcuni difendono con forza un progetto d'apertura in una sola tappa sulla base del compromesso che rappresenta il modello proposto dalla Commissione di esperti. Altri concedono più peso alla dimensione politica del progetto e alla sua accettazione popolare e non si oppongono ad una liberalizzazione che avverrebbe in due movimenti.

Per ragioni di semplicità e di costi, l'economista svizzero sostiene un'apertura in un'unica tappa sul Modello opzionale di approvvigionamento assicurato di energia elettrica, proposto dalla Commissione d'esperti, ma potrebbe accettare un'apertura in due tappe, a condizione tuttavia che i clienti commerciali possano accedere tutti al mercato libero durante la prima fase.

Modello d'accesso al mercato

Il progetto posto in consultazione prevede che sia introdotto dopo cinque anni il Modello opzionale di approvvigionamento assicurato di energia elettrica. I piccoli clienti potranno così sia partecipare al mercato libero, sia farsi approvvigionare come in precedenza e beneficiare di un livello elevato di sicurezza e di tariffe costanti. Periodicamente, osservando termini stabiliti, essi potranno tuttavia cambiare fornitore. Contrariamente alla Legge sul mercato dell'energia elettrica (LMEE), la seconda tappa non sarà introdotta automaticamente, ma decisa dall'Assemblea federale attraverso un decreto federale sottoposto a referendum facoltativo. Il modello proposto costituisce un'importante innovazione del progetto di legge. Esso introduce una modifica considerevole rispetto alla LMEE respinta in votazione popolare, offrendo ai consumatori la scelta di sottrarsi al mercato se desiderano privilegiare la stabilità delle tariffe. Questa disposizione innovatrice dovrebbe essere in grado di creare e rafforzare la fiducia della popolazione in materia di liberalizzazione, senza indebolire il potenziale di miglioramento del mercato elettrico. Questo modello merita di essere sostenuto.

Gestore della rete di trasporto

Per il buon funzionamento del sistema, l'organizzazione di trasporto di elettricità è di importanza determinante. In questo contesto, una società nazionale per la gestione della rete è utile e necessaria dal punto di vista tecnico in particolare. Le varianti

proposte vanno dalla fondazione volontaria di una società privata alla statalizzazione della rete sul piano federale. Un parere legale giunge tuttavia alla conclusione che una statalizzazione non è un'opzione costituzionalmente accettabile.

Swisselectric ha recentemente creato Swissgrid, la società nazionale privata di gestione della rete di trasporto, che diverrà operativa a partire dal 1. gennaio 2005. Questo sviluppo merita di essere bene accolto, poiché risponde al principio di sussidiarietà iscritto nella legge, non entrando in considerazione per la nostra organizzazione una statalizzazione della rete. Approviamo dunque l'istituzione di un gestore della rete di trasporto sotto forma di società anonima di diritto privato.

Regolamentazione degli scambi transfrontalieri di elettricità

Considerando la mancanza di corrente verificatasi in Italia nel 2003, le condizioni di raccordo dei gestori svizzeri delle reti di trasporto alle reti internazionali e la necessità di garantire la sicurezza d'approvvigionamento, il Consiglio federale propone un trattamento prioritario del regolamento degli scambi transfrontalieri di elettricità nonché della questione di un regolatore in materia. Per rispondere all'urgenza, le misure saranno prese mediante una revisione della legge sull'elettricità e la soluzione transitoria sarà valevole fino all'introduzione della legge sull'approvvigionamento di elettricità.

Con la creazione di Swissgrid, i gestori svizzeri delle reti di trasporto di elettricità mettono in vigore le necessarie condizioni al commercio frontaliere di elettricità. E' ora importante che l'Unione europea consideri le misure adottate come equivalenti alla sua regolamentazione e permetta agli attori svizzeri di operare su un piano d'uguaglianza con i suoi partner. Per poterlo fare, la legge sugli impianti elettrici deve essere adattata alle condizioni comunitarie entro il termine più breve possibile e deve essere trovato un accordo con l'Unione europea che assicuri la reciprocità. Senza accordo con l'Unione europea non si giustificerebbe una regolamentazione anticipata che potrebbe perfino colpire la capacità concorrenziale delle aziende elettriche svizzere. Per ragioni differenti, le organizzazioni dei consumatori e dei produttori di elettricità sono concordi nel voler respingere l'idea di una regolamentazione anticipata. Essi si accordano sull'urgenza di stabilire l'equivalenza tra la regolamentazione comunitaria, le misure prese da parte dei gestori della rete e l'ambito legale svizzero.

Autorità di controllo

La questione del trasporto di energia e quella della sua retribuzione sono così di notevole importanza. Sono questi ultimi oneri a formare la maggior parte dell'ammontare della fattura dell'elettricità. Se si vuole tendere verso prezzi eurocompetitivi – ciò che costituisce lo scopo principale della liberalizzazione –, è quindi necessario diminuire progressivamente anche questi costi. Per poterlo fare, è necessario esercitare un controllo appropriato di questo settore che rimarrà monopolistico e, se necessario, poter imporre una diminuzione delle tariffe richieste. E' dunque nell'interesse dei consumatori di elettricità creare un'autorità di controllo che disponga dei necessari mezzi d'azione. L'istituzione della Commissione dell'elettricità risponde a questa necessità.

Misure tendenti ad un approvvigionamento conforme allo sviluppo sostenibile

Il Consiglio federale propone degli obiettivi concernenti le energie rinnovabili (aumento della produzione annuale di 5400 GWh entro il 2030) e il rendimento energetico (+ 15% entro la stessa data di riferimento). Nel 2003 la produzione nazionale di elettricità è stata la seguente: centrali idroelettriche: 36'445 GWh, centrali nucleari: 25'931 GWh, centrali termiche: 2'980 GWh, per un totale di 65'266 GWh. Ogni cinque anni il Consiglio federale controllerà la realizzazione di queste misure. Se gli obiettivi non vengono raggiunti, esso decreterà allora misure vincolanti.

economiesuisse respinge le misure proposte, che prevedono un sovvenzionamento supplementare massiccio delle nuove energie rinnovabili; esse comporterebbero un rincaro considerevole dell'elettricità e lo sviluppo di impianti che non sarebbero redditizi senza questo sostegno. Le aziende elettriche nonché i consumatori di elettricità respingono in maniera decisa la proposta di regolamentazione illimitata concernente l'elettricità, che tende a coprire i costi. Inoltre, gli obiettivi relativi al miglioramento dell'efficienza non sono realistici. Sarebbe infine preferibile trattare l'eventuale adozione di misure d'incitamento come argomento a sé, nell'ambito di un'altra procedura legislativa (revisione della legge sull'energia), in particolare per non ritardare il processo di adozione della legge sull'approvvigionamento in elettricità.

In conclusione

Secondo economistesuisse, i lavori della commissione OSEL sono stati utili ed hanno permesso di mettere rapidamente in atto un progetto di legge che costituisce una base di discussione interessante per un'apertura regolamentata del mercato dell'elettricità. In particolare, il modello proposto del mercato e i compiti dell'autorità di controllo meritano di essere mantenuti. Tuttavia il progetto denota alcune lacune che non lo rendono molto in grado di raggiungere l'atteso obiettivo della diminuzione del prezzo dell'elettricità. Esiste al contrario il rischio che le misure molto interventzioniste proposte aumentino i prezzi applicati attualmente. In tali condizioni il progetto deve essere profondamente riveduto al fine di concedere maggior spazio alla cooperazione e alla sussidiarietà nei settori che non dipendono dal monopolio. Infine, occorre scindere in tre oggetti distinti i progetti posti in consultazione contemporaneamente (apertura del mercato, regolamentazione degli scambi transfrontalieri, promozione delle energie rinnovabili e dell'utilizzazione efficace dell'elettricità) e trattarli separatamente.

Così economistesuisse :

- sostiene un'apertura completa del mercato per il 2007 secondo il Modello opzionale di approvvigionamento assicurato di energia elettrica proposto, ma accetterebbe un'apertura in due tappe se tutti i clienti commerciali beneficiassero di un libero accesso al mercato durante la prima fase;
- appoggia il modello proposto dalla Commissione di esperti Osel, denominato « Modello opzionale di approvvigionamento assicurato di energia elettrica » ;
- approva la creazione di una società nazionale di rete privata;
- respinge il trattamento anticipato proposto della questione degli scambi transfrontalieri di elettricità;
- è favorevole alla creazione della Commissione dell'elettricità;
- rifiuta il sistema proposto di sovvenzionamento delle energie rinnovabili nonché gli obiettivi vincolanti d'efficienza energetica.

Commento

In primo luogo, se si confronta il progetto attuale con quello respinto dal popolo svizzero circa due anni fa, si deve constatare che il contesto è profondamente mutato. Innanzitutto l'Unione europea non si sta più occupando della liberalizzazione del mercato dell'elettricità, poiché essa l'ha in gran parte realizzata. In seguito, il black-out italiano ha messo in luce alcuni punti deboli del dispositivo attuale di transito transfrontaliero di elettricità, che devono essere corretti. Infine e soprattutto, oggi la scelta non è più fra un mercato liberalizzato e il mantenimento di un mercato chiuso. Infatti, nel frattempo, una decisione del Tribunale federale ha stabilito che il mercato è giuridicamente aperto, anche se vanno valutati i singoli casi. Così, l'alternativa attuale è sia un mercato aperto senza regole, sia un mercato aperto con determinate regole. Appare evidente che tutte le parti interessate preferiscono che l'apertura non sia fatta in maniera selvaggia.

In secondo luogo, si costata sfortunatamente che il progetto del Consiglio federale non è un progetto di liberalizzazione del mercato degno di questo nome. Si tratta, ancora una volta, di un pacchetto grossolanamente legato con lo spago, che contiene numerose disposizioni molto interventzioniste, in contrapposizione con i principi di cooperazione e di sussidiarietà. Non vi è dubbio che questo progetto comporterebbe costi inutili e ridurrebbe considerevolmente il potenziale di miglioramento del prezzo dell'elettricità in Svizzera. Le aziende elettriche e i consumatori di elettricità hanno manifestamente in questo caso un interesse comune da difendere.

In terzo luogo, la difficoltà in questo dossier in particolare è quella di trovare il punto d'equilibrio fra ciò che è auspicabile economicamente e ciò che è politicamente realizzabile. Quali compromessi sarebbe pronta a fare l'economia per garantire il successo in occasione di una seconda votazione popolare? Non vi è alcun dubbio che essa deve rimanere estremamente ferma sulle di-

sposizioni della legge che esercitano un impatto sui prezzi. Per contro, essa potrebbe essere più flessibile sulla questione del grado d'apertura durante il periodo transitorio. In ogni caso è indispensabile che già nella prima fase tutti i clienti commerciali, fra cui anche le PMI, abbiano un libero accesso al mercato.