

Autorità per l'energia elettrica e il gas

LA REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE ELETTRICO SPAGNOLO

di Miguel Angel Fernández Ordóñez

Quaderni dell'Autorità

Interventi

Autorità per l'energia elettrica e il gas

LA REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE ELETTRICO SPAGNOLO

di Miguel Angel Fernández Ordóñez

Presidente della Comisión Nacional del Sistema Eléctrico

Atti del seminario organizzato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas

Palazzo dei Giureconsulti-Milano, 11 dicembre 1997

Introduzione

La pubblicazione degli atti di un seminario organizzato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas alcuni mesi or sono inaugura la serie dei *Quaderni dell'Autorità*. La collana proseguirà con la pubblicazione, accanto agli atti di seminari e di convegni, di esiti di ricerche e di altri approfondimenti di profilo istituzionale, tecnico o statistico, dedicati ad aspetti di interesse per l'attività di regolazione dell'Autorità. I *Quaderni* si affiancano alle pubblicazioni richieste dalla legge istitutiva delle autorità - il *Bollettino* periodico e la *Relazione* annuale - e si propongono di dare spazio non solo a studi effettuati autonomamente o commissionati dall'Autorità, ma anche a contributi analitici provenienti da studiosi e ricercatori esterni.

Con la scelta di pubblicare approfondimenti tematici l'Autorità intende fornire un contributo modesto ma che si augura innovativo alla diffusione di una moderna "cultura della regolazione". L'iniziativa si rivolge pertanto non solo agli studiosi dei settori regolati, ma anche al più vasto pubblico degli interlocutori dell'Autorità: referenti istituzionali, esercenti, consumatori e utenti e, più in generale, a quella parte dell'opinione pubblica attenta ai nuovi problemi del governo dell'economia in un contesto di integrazione economica crescente fra i diversi sistemi nazionali.

L'istituzione delle autorità di regolazione ha segnato un cambiamento di rilievo nello stile dell'intervento pubblico: con l'approvazione della legge n. 481/95 il Parlamento ha inteso affidare a organismi indipendenti delicati ed estesi compiti di intervento in settori di pubblica utilità, in un'ottica di costante promozione della concorrenza: fissazione e aggiornamento delle tariffe, determinazione degli standard di qualità del servizio, tutela dei consumatori, azioni propositive per la ridefinizione degli assetti di mercato. Il legislatore ha voluto sottrarre queste funzioni all'inevitabile mutevolezza e discrezionalità dell'ambito politico per assegnarle a un organo tecnico, al quale viene comunque richiesto di agire nel quadro degli indirizzi di politica economica definiti dall'autorità di governo: ciò per meglio garantire a imprese operanti in settori caratterizzati da elevati fabbisogni finanziari e da investimenti a redditività fortemente differita la necessaria stabilità delle "regole del gioco", nel rispetto dei diritti degli utenti di servizi che hanno spesso carattere di universalità.

In Italia stiamo assistendo all'avvio di una profonda trasformazione del sistema elettrico, che si sta evolvendo con la necessaria gradualità verso assetti più concorrenziali. Tuttavia, fino ad oggi le novità di maggiore rilievo hanno riguardato il quadro normativo: la ricordata istituzione dell'Autorità settoriale, l'approvazione in sede europea della Direttiva 96/92 per la creazione di un mercato unico dell'energia elet-

trica, l'avvio del suo recepimento da parte del Parlamento italiano. Assai minori sono stati i progressi sul versante dell'effettiva apertura del mercato da parte sia dei *policy makers*, sia dei soggetti che già vi operano.

Da questo punto di vista, il confronto comparativo con esperienze di altri paesi, soprattutto con quelli più vicini a noi per contesti culturali, vicende dell'intervento pubblico e condizioni oggettive può essere occasione di stimolo e di emulazione. Nel loro insieme i sistemi elettrici europei stanno muovendo, con diversa velocità e intensità, da configurazioni di prevalente monopolio pubblico ad assetti aperti e a proprietà diffusa. Concorre ad accelerare le trasformazioni in atto un insieme di fattori, alcuni di carattere generale, altri più direttamente riconducibili al settore in cui esse hanno luogo: la tendenza a ridurre l'ampiezza dell'intervento pubblico e il suo concentrarsi su funzioni di regolazione piuttosto che di gestione, gli indirizzi comunitari a sostegno dell'apertura dei mercati e del rafforzamento della concorrenza, l'esigenza di potenziare le infrastrutture e gli apparati produttivi per reggere alle sfide competitive poste da altri sistemi economici, quella di interconnettere le reti fisse su scala continentale per favorire la creazione di mercati unici, la maggiore consapevolezza dei diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici.

Anche nell'Europa mediterranea, dove il ripensamento del ruolo dell'operatore pubblico e la promozione della concorrenza incontrano difficoltà per ragioni storiche e socioeconomiche, sono in corso importanti modificazioni strutturali nei sistemi a rete, non esclusi quelli elettrici. Particolarmente significativo è il caso della Spagna, dove il settore elettrico sta vivendo un cambiamento radicale nell'organizzazione dell'offerta e nello stile di regolazione, in sintonia con l'opera di risanamento del bilancio pubblico e di modernizzazione dell'apparato produttivo che hanno permesso a quel paese di prendere parte all'Unione monetaria fin dal suo avvio. Per l'Italia, inoltre, il caso spagnolo assume valenza particolare, stanti le molteplici affinità storiche, dimensionali e strutturali fra i due paesi e i due sistemi elettrici, in presenza di divari nei livelli di reddito in via di riduzione per effetto degli elevati ritmi di crescita conosciuti dall'economia iberica nell'ultimo decennio.

La Spagna si è avviata lungo una strada che per molti versi può costituire un utile riferimento per l'Italia. L'esperienza spagnola può in ogni caso offrire utili spunti di discussione alla vigilia di importanti scelte da parte del Governo e del Parlamento circa gli assetti del settore elettrico. Proprio perché consapevoli delle similitudini e dell'esistenza di problemi in parte comuni, le rispettive autorità di regolazione settoriale, congiuntamente al regolatore portoghese, hanno avviato iniziative trilaterali di confronto e di scambio, iniziative destinate ad intensificarsi in un futuro immediato. Questo quaderno contiene il testo della relazione che il Presidente della *Comisión*

National del Sistema Eléctrico, il professor Miguel Angel Fernández Ordóñez, già Ministro per l'Economia, Ministro per il commercio, Presidente dell'Antitrust spagnolo e titolare di incarichi presso il Fondo Monetario Internazionale, ha tenuto in Milano l'11 dicembre 1997, su invito dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. L'intervento dell'autorevole relatore mostra che il sistema spagnolo ha per molti versi percorso le tappe del processo di apertura dei mercati elettrici europei: dal gennaio di quest'anno il mercato spagnolo è infatti divenuto il terzo a essere liberalizzato in Europa, dopo l'esperienza del Regno Unito all'inizio degli anni novanta e quella più recente del mercato scandinavo integrato.

Si tratta di un'evoluzione relativamente rapida da un sistema pianificato a un sistema decentrato. Le hanno dato impulso due fondamentali atti normativi: la legge sull'istituzione dell'organismo di regolazione settoriale, avvenuta con un anno di anticipo rispetto alla nascita dell'omologo soggetto in Italia, e quella sul settore elettrico, che lo ha in gran parte liberalizzato, sia nel segmento all'ingrosso, sia in quello al dettaglio, precedendo anche in questo caso le scadenze indicate dalla Direttiva europea. La relazione del prof. Miguel Angel Fernández Ordóñez richiama le tre politiche attuate in Spagna (privatizzazione, liberalizzazione e ristrutturazione) e i tre protagonisti istituzionali del nuovo assetto: il Regolatore indipendente, pur dotato di poteri meno ampi di quelli affidati al regolatore italiano, l'Operatore del sistema, incaricato della gestione tecnica delle attività più nevralgiche della filiera elettrica, l'Operatore del mercato che, gestendo le contrattazioni ad alta frequenza, consente al sistema di equilibrare costantemente l'offerta alla domanda e di determinare i prezzi di cessione. L'intervento individua con franchezza meriti e limiti delle scelte compiute in quel paese.

È opportuno segnalare infine che, grazie ad un recente intervento governativo, il processo di liberalizzazione spagnolo ha subito un'ulteriore accelerazione nei tempi rispetto al quadro delineato dal prof. Fernández Ordoñez. Entro l'ottobre 1999 la soglia di idoneità per il mercato libero verrà infatti abbassata a 1 Gwh l'anno aprendo così il mercato a circa 8.000 clienti del settore industriale e dei servizi.

In questo primo *Quaderno* si dà conto sia della relazione dell'oratore, sia del dibattito che è seguito. Si è preferito redigere il resoconto in una forma espositiva diretta, per conservarne i caratteri di immediatezza.

Pippo Ranci

Miguel Angel Fernández Ordóñez si è laureato in Legge ed Economia presso l'Università di Madrid dove ha svolto, sino al 1977, l'incarico di Professore di Politica Economica. In seguito è stato vice-Direttore Generale di Analisi Economica presso il Ministero spagnolo dell'Economia e del Commercio e Consigliere economico del Direttore Esecutivo della Banca Mondiale a Washington D.C.. A partire dal 1980 ha ricoperto in Spagna importanti incarichi di governo: Segretario della Commissione Interministeriale per la Pianificazione e i Programmi di investimento Pubblico sino al 1982, Ministro dell'Economia fra il 1982 e il 1986 e poi Ministro del Commercio fra il 1987 e il 1988. Fra il 1988 e il 1990 è stato Direttore Esecutivo del Fondo Monetario Internazionale a Washington D.C., sino al 1992 membro del consiglio di amministrazione di Argentaria, Public Banking Corp e fra il 1992 e il 1996 Presidente dell'Antitrust spagnolo. Dall'aprile 1995 è Presidente della commissione spagnola di regolazione del settore elettrico (CNSE).

LA REGOLAZIONE DEL SISTEMA ELETTRICO SPAGNOLO

di Miguel Angel Fernández Ordóñez

Sono lieto di avere l'opportunità di intervenire su questo tema, oggi. In Spagna stiamo infatti attraversando un periodo particolarmente felice dato che abbiamo appena approvato una normativa che dal 1° gennaio 1998 liberalizza il mercato elettrico. Proprio per questo motivo il momento è ottimale: abbiamo portato a termine tutto il nostro lavoro senza alcun problema.

Comincerei da qualcosa di cui siamo orgogliosi: il 1° gennaio 1998 in Europa ci saranno tre paesi, o meglio, tre mercati, con un mercato elettrico all'ingrosso liberalizzato. Come saprete, in Europa il primo paese è stato l'Inghilterra agli inizi degli anni '90, con la costituzione di un *pool* organizzato. Il *pool* inglese funziona già da circa sette anni e in questo momento se ne stanno modificando le regole. Anche la Norvegia ha avviato un mercato organizzato a cui, nel 1996, si sono unite Svezia e Finlandia, formando il mercato scandinavo, un mercato con problemi di interconnessione non indifferenti. Il 1° gennaio 1998 daremo il via in Spagna a un mercato all'ingrosso organizzato.

Cosa significa ciò in concreto?

Significa passare da un prezzo annuo dell'elettricità a 24 prezzi giornalieri. Quindi nell'arco dell'anno avremo 8.000 prezzi dell'elettricità.

Questo assomiglia un po' a quel che è avvenuto 30 anni fa nel sistema finanziario quando, in luogo di un tasso di interesse annuo, sono apparsi i mercati interbancari e il tasso di interesse ha iniziato a variare ogni giorno. Oggi questo ci sembra del tutto normale, il *libor* è una cosa normale, ma 30 anni fa non lo era affatto: il tasso di interesse variava quando la banca centrale interveniva.

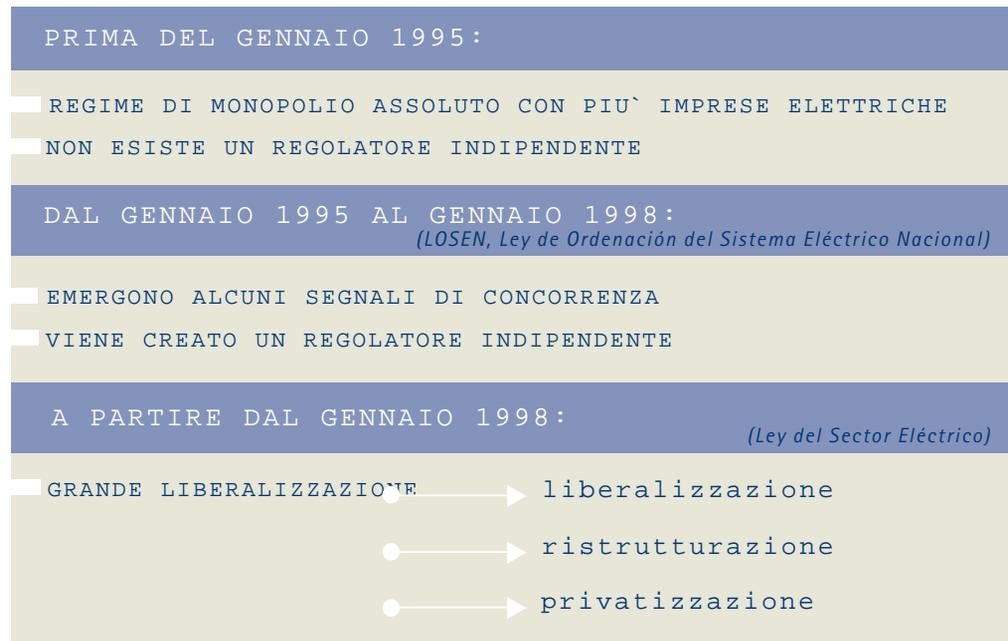
Per quanto riguarda l'elettricità sta avvenendo qualcosa di analogo: stiamo passando da un sistema pianificato a un sistema di mercato. Si tratta di un passo importante, perché il prezzo dell'elettricità non avrà solamente variazioni stagionali e variazioni nell'arco della settimana (con prezzi diversi per le ore del fine settimana rispetto a quelle dei giorni feriali) ma, come vedremo meglio in seguito, anche variazioni nell'arco della giornata.

In questo mese di dicembre, mentre continua a funzionare il vecchio sistema pianificato, stiamo simulando la futura borsa elettrica: le imprese stanno offrendo e comprando (pur senza conseguenze economiche), verificando in questo modo la tenuta del sistema. Il 1° gennaio non sarà più vigente il sistema pianificato, ma funzionerà solamente la libera contrattazione della domanda e dell'offerta.

Come siamo giunti a questo? E' stato necessario che il Parlamento varasse due leggi.

Una, la *Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (LOSEN)* è stata approvata verso la fine del 1994. E' stato creato un organismo di regolazione indipendente, la Commissione del Sistema Elettrico, in qualche modo simile alla vostra Autorità seppure con minori poteri. La Commissione spagnola è infatti un organo che svolge prevalentemente funzioni consultive.

Evoluzione del quadro normativo



L'altra legge, approvata dal Parlamento spagnolo nel novembre 1997, la *Ley del Sistema Eléctrico*, liberalizza in maniera profonda il sistema elettrico spagnolo.

La "ricetta" della deregolamentazione

Cercherò di spiegarvi quel che stiamo facendo in Spagna avvalendomi dello schema che io chiamo la "ricetta" della deregolamentazione.

Quando si esamina quel che è stato fatto in Australia, in Inghilterra e nei paesi scandinavi per la deregolamentazione del settore elettrico, si può osservare che la maggior parte dei paesi ha fatto ricorso a questa "ricetta".

In primo luogo, sono necessarie tre politiche: la privatizzazione, la liberalizzazione e la ristrutturazione. Le prime due politiche, la privatizzazione e la liberalizzazione, sono sufficienti per introdurre la concorrenza nella maggior parte dei settori. Nel settore elettrico, nelle telecomunicazioni, nel trasporto aereo e in tutti i settori che gestiscono delle reti di tipo monopolistico, occorre mettere in atto anche la terza politica, la ristrutturazione, per attivare correttamente il meccanismo di mercato.

La ricetta della deregolamentazione



In secondo luogo, come emerge dall'esperienza della maggior parte degli stati americani che stanno intraprendendo la via della liberalizzazione, le istituzioni importanti sono tre: un Organo regolatore indipendente, un Operatore indipendente del sistema e un Operatore del mercato.

L'Operatore indipendente del sistema è importante in quanto sia operatore del sistema, sia operatore indipendente. E' Operatore del sistema perchè garantisce che la domanda fisica e l'offerta fisica si bilancino: un aspetto fondamentale per il funzionamento del settore elettrico e per la sicurezza. È anche un Operatore indipendente affinché questo compito non venga svolto dalle stesse imprese che operano sul mercato: un organismo a sé stante senza interessi nella produzione, nella trasmissione, nella distribuzione e nella vendita. In nessuna attività eccetto il funzionamento fisico del sistema.

L'Operatore del mercato è invece la borsa elettrica. In analogia con la borsa nel sistema finanziario, esso organizza un mercato di notevole complessità. Far funzionare il mercato senza regole è davvero difficile, ma occorre comunque permettere al mercato di funzionare con poche regole. Questo mi sembra importante da sottolineare: lo Stato o il settore pubblico devono agevolare il funzionamento del mercato attraverso un'istituzione opportunamente creata allo scopo.

Questi sono quindi i sei ingredienti: tre politiche e tre istituzioni. In aggiunta la ricetta richiede anche un processo di transizione, spesso necessario. Un regime di monopolio tende a garantire prezzi molto elevati da cui traggono in qualche modo beneficio sia gli azionisti delle imprese elettriche, sia i fornitori di materie prime e alcune categorie di consumatori. In alcuni paesi come la Germania anche i governi

locali, i *Länder*, ottengono importantissimi benefici dal monopolio elettrico. Così come in Francia i sindacati: il sindacato francese dell'elettricità e del gas ne ottiene infatti di immensi dal monopolio di *Electricité de France*.

Con la concorrenza, i prezzi sono invece quelli stabiliti dall'offerta e dalla domanda e nessuno può ottenere benefici addizionali. La transizione da un sistema all'altro non può però avvenire dall'oggi al domani, perché così si colpirebbero eccessivamente gli azionisti delle imprese elettriche, i fornitori, i sindacati e i governi. Occorre quindi un processo di transizione per permettere che gli interessi del passato si adattino alla nuova situazione.

Liberalizzazione: il mercato all'ingrosso

Vediamo adesso in dettaglio ciascuna di queste politiche e ciò che stiamo cercando di fare, o abbiamo fatto, in Spagna. Forse l'aspetto più importante è stata la liberalizzazione: nel settore elettrico ciò significa liberalizzazione del mercato all'ingrosso e liberalizzazione del mercato al dettaglio.

Nel mercato all'ingrosso, direi che la liberalizzazione è stata rilevante; tanto che sono ammessi anche i contratti bilaterali. Per esempio, nella liberalizzazione avvenuta in Inghilterra, i contratti bilaterali erano proibiti: era necessario passare attraverso la borsa elettrica. In Spagna, così come in California, si inizierà invece ad operare con contratti bilaterali fisici liberi. Naturalmente i contatti finanziari saranno sempre possibili, ma i contratti fisici saranno permessi fin dall'inizio.

In secondo luogo anche nel *pool*, ovvero il mercato organizzato, la domanda potrà svolgere il proprio ruolo. Nuovamente, se prendiamo a confronto il *pool* inglese, vediamo che esso è libero solo sul lato dell'offerta. La domanda invece non si esprime, continua a venire pianificata amministrativamente e le differenze tra domanda attesa e domanda effettiva vengono pagate dai consumatori. Nel *pool* spagnolo, come in quello norvegese e in quello scandinavo, la domanda potrà invece entrare e uscire dal mercato: con prezzi elevati si contrarrà, con prezzi interessanti aumenterà le sue richieste e in questa maniera otterremo il punto di incontro tra offerta e domanda sul mercato.

In terzo luogo ci saranno in Spagna diversi mercati. Cominceremo con il mercato giornaliero, dove si avranno i 24 prezzi al giorno; ma in seguito introdurremo anche un mercato infra-giornaliero, affinché eventuali scarti, derivanti da improvvisi guasti di centrale o da problemi di altro tipo, possano venire risolti facendo incontrare la domanda con l'offerta. Le stesse imprese possano offrire e domandare risolvendo eventuali problemi di questa natura. Ci sarà anche un mercato per i vincoli tecnici che potrebbero insorgere nella trasmissione: anche in questo caso la soluzione sarà data dai meccanismi di mercato. Infine ci sarà un mercato dei servizi ancillari. La creazione di questi mercati sarà graduale: cominceremo con il

Liberalizzazione del mercato all'ingrosso



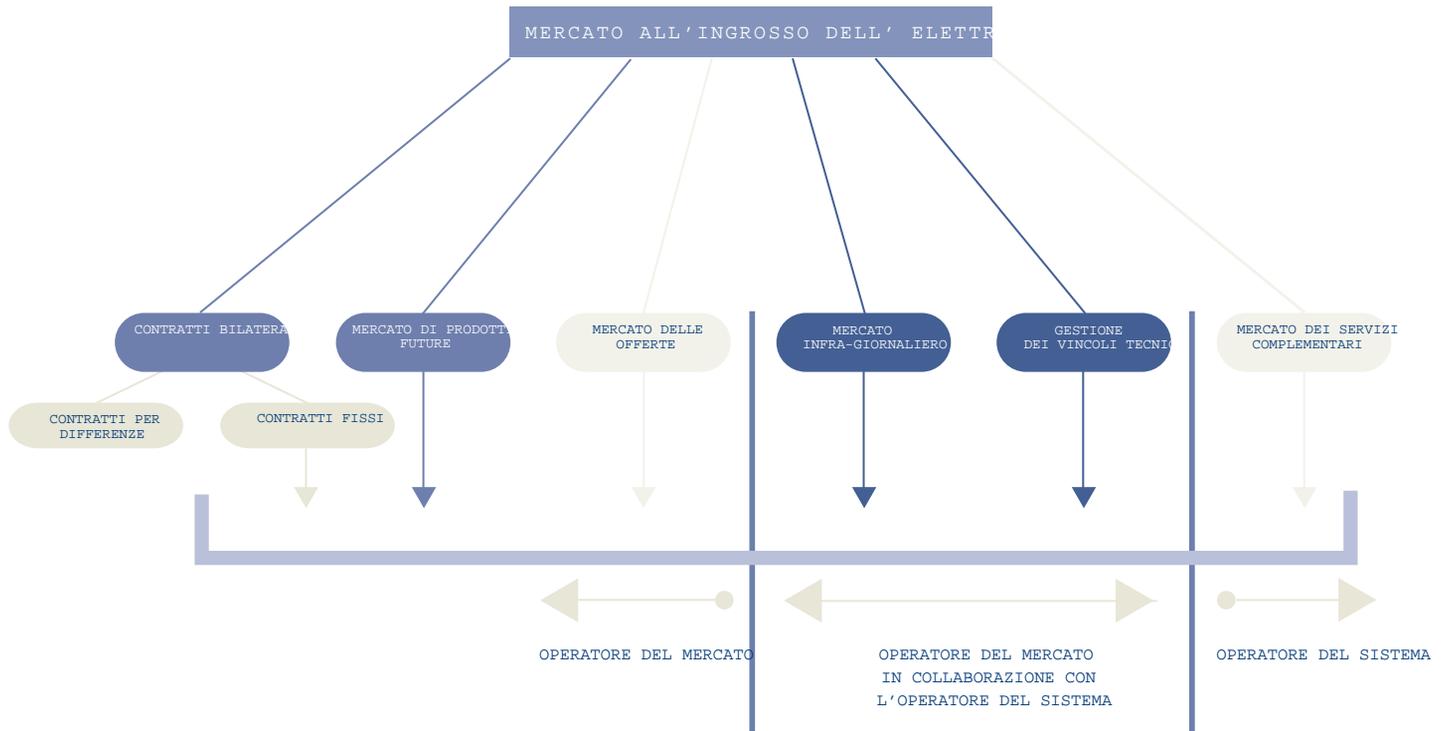
mercato giornaliero e il mercato dei servizi ancillari e gli altri due mercati verranno introdotti circa otto mesi dopo.

Naturalmente, c'è poi la liberalizzazione del commercio internazionale, richiesta dalla Direttiva stessa. Devo ricordare che uno dei problemi che abbiamo in Spagna è che il commercio internazionale non ci sarà di grande aiuto per liberalizzare il settore dell'energia elettrica dato che le interconnessioni con il resto dell'Europa sono praticamente nulle. Sotto il profilo degli scambi commerciali di energia elettrica (non quello della sicurezza) la Spagna è un'isola in mezzo all'Europa - più dell'Inghilterra - perché le interconnessioni con la Francia sono minori di quelle tra l'Inghilterra e la Francia via cavo. Per questo, tutto ciò che potremo fare lo faremo per molto tempo all'interno del nostro paese. Le connessioni con la Francia, e quindi con il resto dell'Europa, sono trascurabili: appena 700 MW in un paese che possiede una potenza installata di 46.231 MW. Non è così con il Portogallo, con cui abbiamo invece importanti interconnessioni. La nostra idea è di creare, come in Scandinavia, un mercato iberico più che spagnolo: nel medio termine questo potrà aiutare ad aumentare il livello di concorrenza nel nostro paese.

La figura che segue, relativa alle transazioni del mercato all'ingrosso, illustra ciò che vi ho appena descritto.

Gli effetti della liberalizzazione del mercato all'ingrosso e della creazione di un mercato elettrico spagnolo saranno importanti anche sul piano finanziario. E' molto probabile infatti che quando inizierà a svilupparsi il mercato *spot*, cominceranno ad apparire anche i mercati *future*. Questo è successo nei paesi scandinavi: dove gli inter-

Transazioni nel mercato all'ingrosso



scambi sul mercato *future* sono molto maggiori di quelli sul mercato *spot*. Il volume del mercato *future* è uno degli aspetti fondamentali per la volatilità del prezzo dell'energia elettrica. In Inghilterra non ci sono mercati *future*, però ci sono mercati *forward* relativamente sviluppati; c'è da aspettarsi che questo accadrà anche in Spagna, se il mercato *spot* funzionerà adeguatamente.

Come potrete immaginare, tutto ciò sta suscitando un enorme interesse nelle istituzioni finanziarie. A un tratto le istituzioni finanziarie, sinora scarsamente interessate al settore, stanno mostrando un grandissimo interesse per lo sviluppo del mercato perché, sicuramente, esso diventerà un *business* finanziario più che un *business* puramente elettrico.

Liberalizzazione: mercato al dettaglio

Quanto al mercato al dettaglio, cioè alle soglie di idoneità dei consumatori (i consumatori che avranno la facoltà di scelta) la figura qui di seguito mette a confronto la Direttiva europea con la legge spagnola.

La Direttiva europea esige, per l'idoneità dei consumatori, una soglia di 40 GWh l'anno a partire dal 1999, mentre la legge spagnola, un anno prima richiede solo 15 GWh l'anno, ossia meno della metà. Queste soglie di consumo rappresentano circa il 40

Liberalizzazione del mercato al dettaglio

DIRETTIVA EUROPEA	SPAGNA
SOGLIE DI IDONEITÀ DEI CONSUMATORI:	SOGLIE DI IDONEITÀ DEI CONSUMATORI:
1999 40 GWh per anno	1998 15 GWh per anno
2002 20 Gwh per anno	2000 9 Gwh per anno
2005 9 Gwh per anno	2001 5 Gwh per anno
	2007 tutti
	Il Governo può abbassare le soglie di idoneità

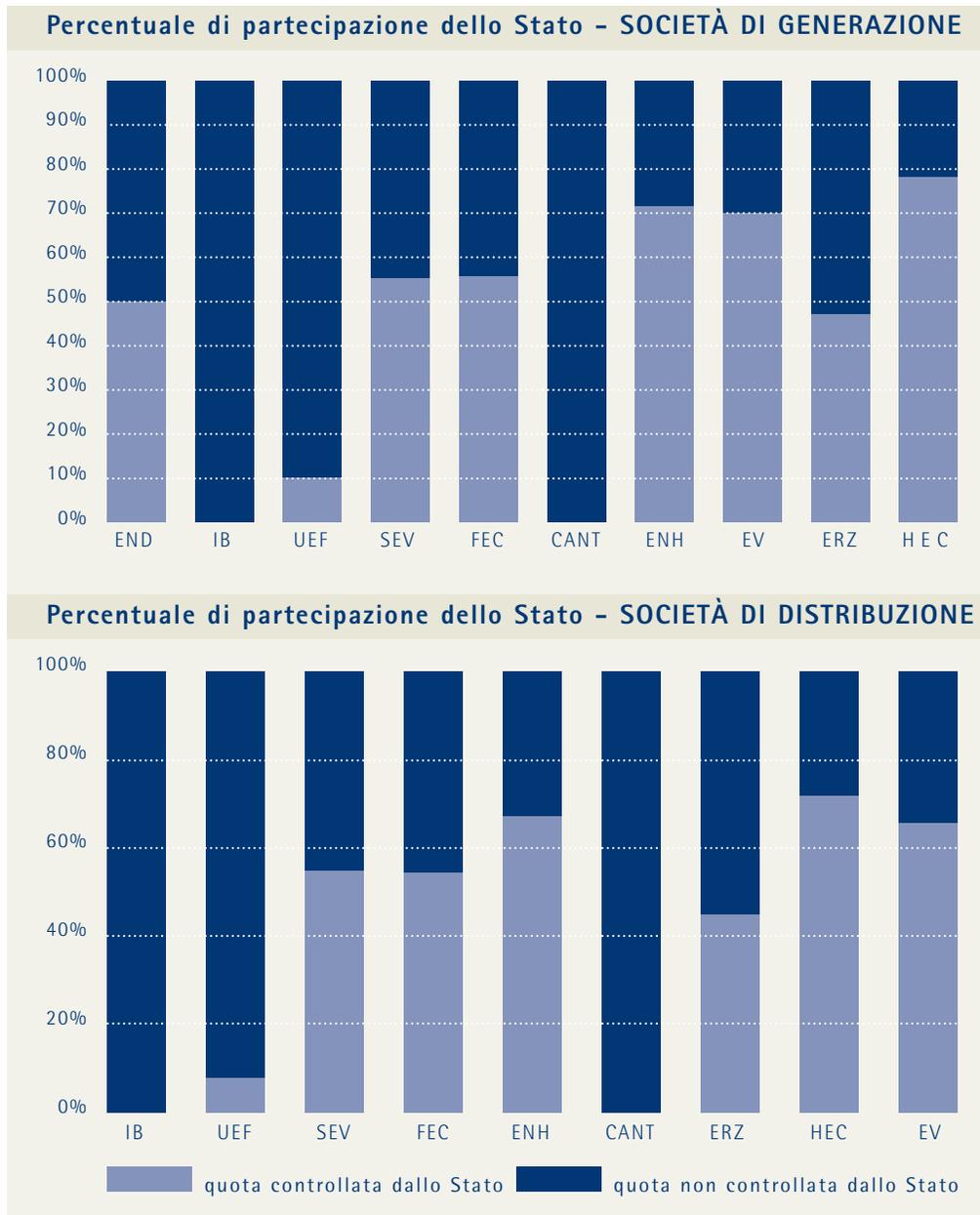
per cento della domanda spagnola e quasi 1.500 imprese. Inoltre, come potete vedere, nel 2005 la soglia della Direttiva europea è ancora a 9 GWh l'anno, mentre la legge spagnola stabilisce che tutti i 22 milioni di consumatori spagnoli potranno scegliere il proprio fornitore due anni più tardi.

Tutto ciò è sancito per legge, non si tratta di un programma governativo modificabile: è stato votato dal Parlamento ed è quindi estremamente difficile poter fare marcia indietro. Oltre che dare alle imprese la certezza di una scelta veramente seria, il tasso di apertura del mercato al dettaglio è un fattore di grande importanza in Spagna. Come vedremo più avanti, uno dei nodi del processo di deregolazione spagnolo è che attualmente stanno operando sul mercato solamente quattro imprese e quindi la capacità di scelta dei consumatori è, di fatto, molto ridotta. Quanto maggiore è però la soglia di idoneità dei consumatori, tanto più grande sarà la possibilità di ovviare ai problemi dovuti alla concentrazione del mercato e allo scarso numero di operatori.

La nuova legge elettrica ha dato inoltre al Governo la possibilità di accelerare questo processo: il Governo può per esempio consentire che tutti i consumatori abbiano la possibilità di scegliere entro due anni. Offrendo questa opportunità al Governo la legge permette di anticipare i tempi della liberalizzazione, aumentare il numero dei consumatori idonei o la loro crescita.

Tratterò ora la questione della privatizzazione. La figura qui di seguito illustra la situazione: le imprese spagnole e la percentuale controllata dallo Stato in maniera diretta o indiretta.

Privatizzazione



Endesa (END)
 Iberdrola (IB)
 Unión Eléctrica Fenosa (UEF)
 Sevilliana Eléctricidad (SEV)
 Fuerzas Eléctrica Cataluña (FEC)

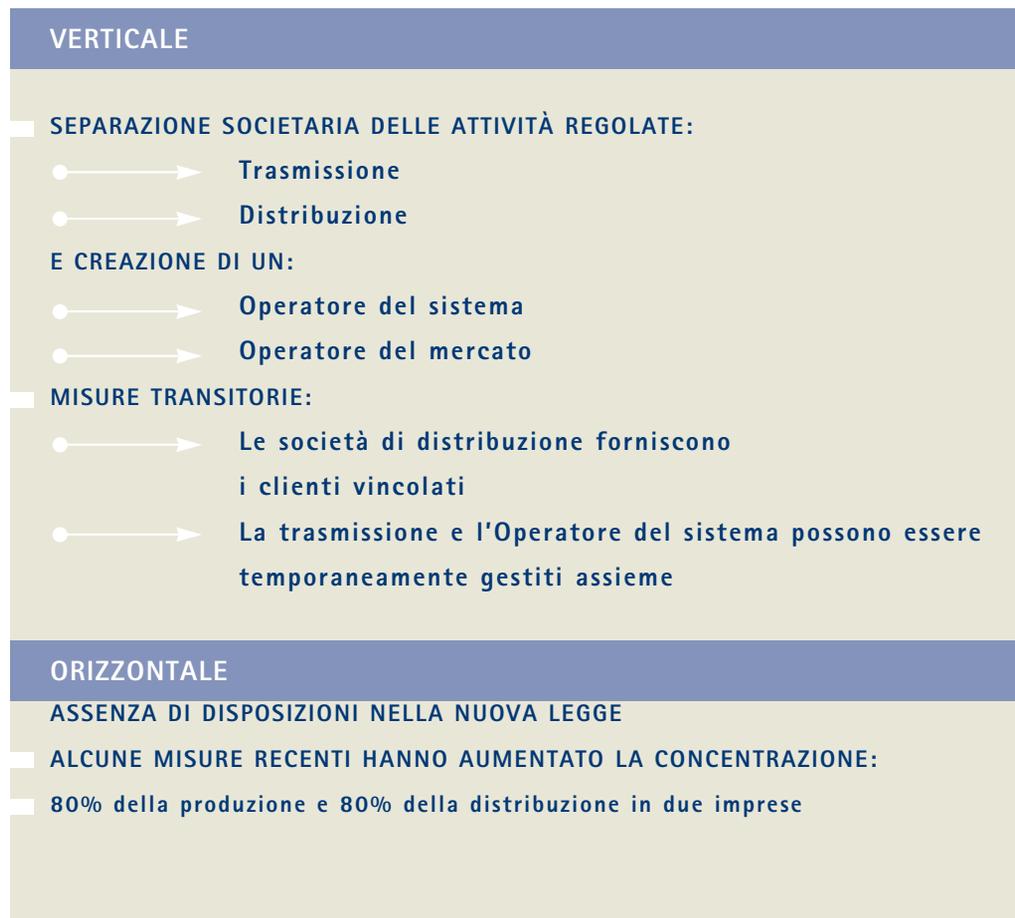
Hidroeléctrica Cantábrico (CANT)
 Enher (ENH)
 Eléctra de Viesgo (EV)
 Eléctrica Reunida Zaragoza (ERZ)
 Hidroeléctrica de Cataluña (HEC)

La figura non riesce però a dare conto della dimensione delle imprese, ma solo dell'importanza della partecipazione pubblica. Il programma di privatizzazione del Governo è iniziato ancor prima della deregolamentazione elettrica. *Endesa*, che era interamente pubblica, ha cominciato a essere quotata sulla borsa di New York (circa il 30 per cento del suo capitale) agli inizi degli anni '90. La politica di privatizzazione era già stata avviata ancor prima della creazione dell'ente regolatore del settore elettrico. Nello scorso trimestre era già stato privatizzato il 66 per cento del settore; probabilmente l'anno prossimo lo sarà l'intero settore. Tuttavia, si tratta di un fattore che ritengo non rivesta, almeno nella fase attuale, particolare importanza se non nel senso che costituisce il secondo ingrediente della ricetta della deregolamentazione.

Ristrutturazione

La terza politica, la ristrutturazione è quella invece dove, a mio parere, noi spagnoli stiamo operando male. Per favore, non imparate niente da quel che abbiamo fatto in questo contesto; ritengo che lo abbiamo fatto molto male per cui, se potete, fate esattamente il contrario.

Ristrutturazione



Separazione verticale

Come saprete la ristrutturazione di un settore si articola su due dimensioni: una, quella che chiamiamo la ristrutturazione orizzontale, richiede che vi siano molti operatori, e, l'altra, quella che chiamiamo la ristrutturazione verticale (un aspetto molto importante nei monopoli), richiede la separazione delle attività integrate nel monopolio (generazione, trasmissione, distribuzione, vendita).

Bene, comincerò dall'intervento che non abbiamo fatto poi così male, cioè la separazione verticale. La legge spagnola qui esige la separazione societaria, ossia la creazione di società diverse.

Ci sono, come è noto, tre varianti della separazione verticale. Una è quella della Direttiva europea, secondo cui è sufficiente la separazione contabile (*accounting unbundling*) senza la creazione di società diverse. All'altro estremo c'è il modello, parzialmente utilizzato in Inghilterra per separare la distribuzione dalla generazione, con separazione non solo societaria, ma anche proprietaria: i proprietari di una impresa non possono essere proprietari di altre imprese in settori collegati a monte o a valle (*ownership unbundling*). In Spagna è stata scelta una via intermedia. Il parere della Commissione spagnola è che avremmo dovuto optare per l'*ownership unbundling* ed esigere quindi la separazione proprietaria e non semplicemente quella societaria. La separazione societaria è superiore a quella contabile: richiedere la separazione contabile solo per ottenere dati di bilancio organizzati in modo diverso a me pare assolutamente inutile.

Definirei la separazione societaria che abbiamo adottato in Spagna come una buona separazione contabile: una separazione contabile che permette il controllo, ma niente più. Naturalmente questo vale per la trasmissione e per la distribuzione. E' inoltre importante che l'Operatore del sistema sia separato, come ho accennato prima, dall'Operatore del mercato.

In definitiva la separazione verticale implica una redistribuzione di potere. Il problema reale di un monopolio, a parte le implicazioni economiche, è un problema di concentrazione di potere. Quando si creano un regolatore indipendente, un Operatore del sistema, un Operatore del mercato, imprese di trasmissione e di distribuzione separate, regolare diventa più facile perché in qualche modo il potere viene redistribuito. Secondo me, questa è, per così dire, l'astuzia, nel senso "hegeliano" del termine, di tutto il processo di deregolamentazione: cercare di deconcentrare il potere. E' molto difficile infatti regolare adeguatamente e introdurre la concorrenza quando il potere è molto concentrato.

Per completare il quadro occorre però segnalare che sono state introdotte due misure transitorie che rallentano il processo di separazione verticale. Da un lato, le società di distribuzione potranno vendere per un certo periodo di tempo a clienti non idonei (vincolati), cioè ai clienti che continueranno a essere soggetti a tariffa. Ai

clienti vincolati, per tutti gli anni che esisteranno, la fornitura verrà effettuata dalle imprese di distribuzione. Questo è un modo per attuare una transizione graduale, perché chi altri potrebbe vendere a questi clienti in questo momento? Pretendere che appaiano dall'oggi al domani dei rivenditori di energia elettrica e che inoltre questi vendano a clienti soggetti a tariffa è veramente irrealistico.

L'altra misura di transizione è che, all'inizio, la trasmissione e l'Operatore del sistema coincideranno in una stessa impresa, la *Red Eléctrica*. La nuova legge prevede che le due attività restino separate fintanto che il Governo lo ritenga opportuno. Agli inizi infatti può essere poco prudente separare ciò che è sempre stato fatto congiuntamente.

Ristrutturazione

Il tema della concentrazione o della ristrutturazione orizzontale non è stato invece affatto preso in considerazione dalla nuova legge. La legge non stabilisce nulla in merito alla ristrutturazione orizzontale: lascia le imprese com'erano, non esige né la vendita delle attività, né disinvestimenti, né che le imprese vengano in alcun modo frazionate. Non solo: lo stesso Governo che ha intrapreso il cammino della liberalizzazione ha adottato misure che hanno portato ad aumentare la concentrazione del mercato, favorendo la fusione delle otto imprese esistenti in quattro gruppi.

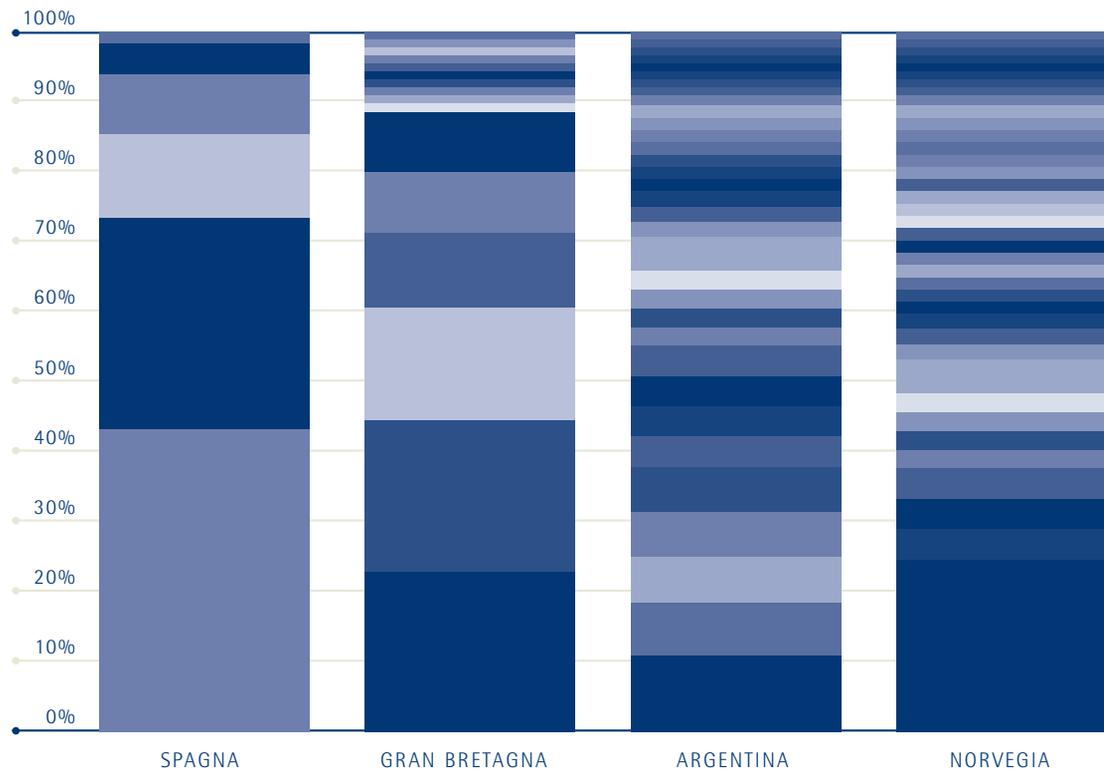
Esiste quindi una contraddizione tra la politica di liberalizzazione e la politica di ristrutturazione orizzontale, che sembra procedere nella direzione opposta. Ci sono paesi come l'Olanda che stanno seguendo lo stesso percorso, ma in Olanda le interconnessioni con l'estero rappresentano il 46 per cento della produzione, mentre in Spagna tale percentuale è appena del 3 per cento. In paesi con forti interconnessioni la concentrazione del mercato non è così importante perché le opportunità offerte dagli scambi internazionali attenuano il problema, ma in un paese come la Spagna il grado di concentrazione del mercato può diventare un serio ostacolo al processo di liberalizzazione.

Questa è una convinzione molto salda e radicata della nostra Commissione; abbiamo avuto discussioni e dibattiti molto animati con il Governo a questo proposito, fonti anche di problemi non indifferenti. Il Governo ha comunque infine optato per una linea d'azione che, a nostro parere, era incompatibile con il processo di liberalizzazione.

Per farsi un'idea più precisa delle dimensioni del problema, osservate la figura seguente relativa alla struttura della generazione in quattro paesi, tre dei quali hanno preceduto la Spagna verso la liberalizzazione.

La Norvegia e l'Argentina sono fra i paesi in cui, a mio giudizio, il mercato elettrico all'ingrosso funziona meglio. Si tratta di un'opinione fondata sull'andamento dei

Concentrazione orizzontale nella generazione di elettricità



prezzi. In Argentina in questo momento il prezzo del kWh è di 2,70 centesimi di dollaro, mentre prima della liberalizzazione era di 6 centesimi di dollaro, una flessione veramente notevole. In questo momento in Argentina ci sono 48 imprese, ma se si tiene conto che il mercato elettrico argentino è pressoché un terzo di quello spagnolo, è come se in Spagna ci fossero 150 imprese.

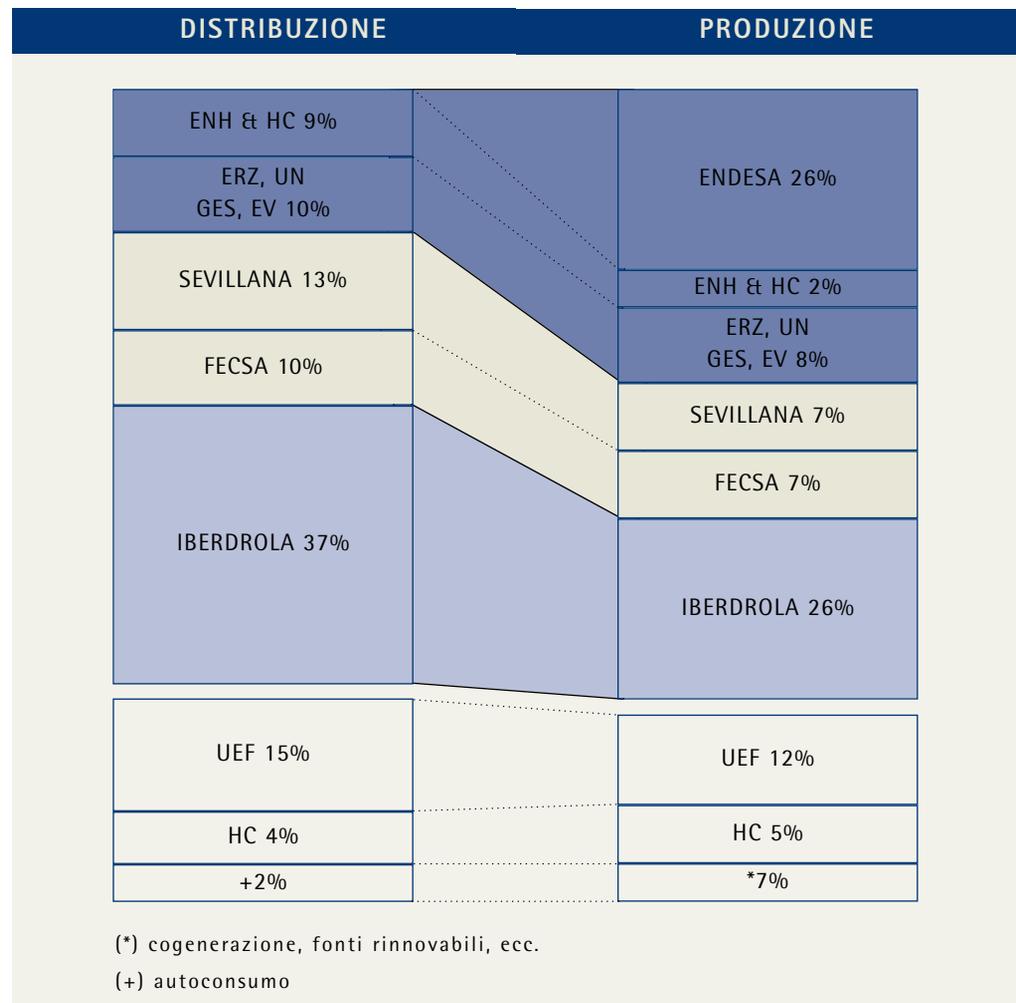
In Norvegia operano circa 60 imprese, di cui molte pubbliche, fra di loro in concorrenza. In quel paese la privatizzazione non ha rispettato in modo rigoroso, per così dire, la "ricetta della deregolamentazione", ma l'alto numero di imprese favorisce comunque una concorrenza accanita e il prezzo è realmente di mercato e tra l'altro anche molto ragionevole.

In Gran Bretagna la struttura attuale non è quella, molto più concentrata, che esisteva all'inizio del processo di liberalizzazione. Sono apparsi nel tempo nuovi operatori: sostanzialmente, a parte il collegamento con la Francia che svolge comunque un ruolo molto importante, si tratta di quelli che figurano nella parte alta dell'istogramma.

Per quanto riguarda la Spagna, la struttura del mercato è quella, chiaramente più concentrata, che appare nella figura: questo sarà il nodo reale dello sviluppo del settore elettrico spagnolo nei prossimi anni.

Il contesto normativo di partenza è infatti perfettamente adeguato, ma altrettanto non può dirsi di una struttura di mercato in cui due imprese controllano assieme oltre il 70 per cento del mercato, una terza il 15 per cento, un'altra ancora il 10 per cento e una serie di piccole imprese hanno quote trascurabili. In questo contesto la concorrenza sarà davvero difficile: questa è infatti una struttura non solo inadeguata per un processo di liberalizzazione, ma anche incompatibile con il resto del sistema. Ciò che però rende il problema ancor più grave è che essa è destinata a durare. Come si può osservare dalla figura che segue, il 52 per cento della produzione è concentrato nelle mani dei gruppi *Endesa* e *Iberdrola*, mentre ancora *Iberdrola*, *Unión Fenosa* e *Sevillana* controllano il 65 per cento del mercato della distribuzione.

Struttura del settore elettrico spagnolo



ENH-Enher S.A.
 HC-Hidroeléctrica Cantábrico S.A.
 ERZ-Eléctrica Reunida Zaragoza S.A.
 UN-Unelco S.A.

EV-Eléctra de Viesgo S.A.
 FEC-Fuerzas Eléctrica Cataluña S.A.
 UEF-Unión Eléctrica Fenosa S.A.
 GES-Gas y Electricidad S.A.

La struttura di mercato con cui procederemo verso la liberalizzazione presenta quindi due ordini di problemi: quello della concentrazione orizzontale (con quote di mercato molto rilevanti e pertanto un potere di mercato enorme) a cui si aggiunge quello della separazione verticale, dato che la proprietà delle imprese di produzione e distribuzione non è disgiunta. Anche in Gran Bretagna la liberalizzazione venne avviata con un grado di concentrazione analogo: *NationalPower* e *PowerGen* avevano quasi l'80 per cento del mercato all'inizio degli anni '90, ma il loro potere di mercato si è poi progressivamente ridotto. Gli inglesi però sono stati più avveduti di noi e hanno separato la proprietà delle imprese di distribuzione da quella di generazione, per cui anche se vi era un forte grado di concentrazione, la proprietà delle tredici RECs, le imprese di distribuzione, era separata da quella delle imprese di generazione. Lo sviluppo stesso del mercato inglese è stato tutt'altro che facile, ma la nostra situazione di partenza, come potrete vedere voi stessi, purtroppo è anche peggiore.

Regolatore indipendente

Passiamo adesso alle istituzioni e prima di tutto all'organo di regolazione indipendente, ossia la Commissione da me presieduta.

Ho elencato nella tavola seguente quelle che solitamente sono le caratteristiche degli organi regolatori indipendenti e tipiche anche della CNSE. I commissari vengono nominati per periodi fissi di 5 anni e non possono essere rimossi dall'incarico; è previsto un regime di incompatibilità professionale anche una volta cessato l'incarico; si richiede un alto grado di professionalità e competenza tecnica; la Commissione è un organo collegiale, non individuale, formato da sette persone.

Per quanto riguarda le funzioni e le competenze della Commissione spagnola, c'è invece una notevole differenza, mi corregga il Presidente Ranci, con l'Autorità italiana: noi non abbiamo il potere di stabilire le tariffe dei settori regolati, ma sottoponiamo le nostre proposte al Governo che le approva. I poteri della Commissione spagnola sono quindi minori rispetto agli organi di regolazione italiano, inglese e della maggior parte degli altri paesi dove esistono. Le altre funzioni e poteri invece ci sono più o meno tutti. In particolare la nuova legge ha rafforzato i poteri di ispezione e di richiesta di informazioni della Commissione. Questo ci permette di affrontare meglio uno dei grandi nodi della regolazione perché il monopolio, e i soggetti regolati, oppongono resistenza alla richiesta di informazioni. La nuova legge ha puntualizzato un aspetto importante e ha attribuito all'istituzione che presiedo poteri molto forti in proposito. Infine è stato fatto anche un altro passo molto importante. In passato, poiché le nostre decisioni venivano revisionate dal Ministro, si poteva fare ricorso solo presso il Ministero dell'industria; con la nuova legge, invece, sia per gli aspetti relativi all'informazione, sia alla soluzione di conflitti, è possibile il ricorso presso il tribunale ordinario.

La Commissione è inoltre sottoposta a un obbligo di trasparenza molto stringen-

L'organo regolatore indipendente

INDIPENDENZA	CNSE
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Nomina dei commissari per periodi fissi ▣ Incompatibilità alla cessazione del mandato ▣ Professionalità dei membri ▣ Collegialità delle decisioni 	<ul style="list-style-type: none"> si si si si
FUNZIONI	
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Autorizzazioni, licenze ▣ Tariffe dei settori regolati ▣ Norme dei settori regolati ▣ Supervisione delle norme di qualità ▣ Soluzione dei conflitti ▣ Determinazione delle responsabilità ▣ Vigilanza affinché non vengano attuate pratiche restrittive della concorrenza né abuso di posizione dominante ▣ Consulenza al Governo 	<ul style="list-style-type: none"> no proposta proposta si si si si si
POTERI	
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Informazione ▣ Ispezione 	<ul style="list-style-type: none"> si si
RICORSO ALLE DECISIONI PER VIA AMMINISTRATIVA	dipende dai casi
OBBLIGO DI TRASPARENZA: AUDIZIONI PUBBLICHE, MOTIVAZIONE DELLE DECISIONI, ECC.	si: Consiglio consultivo

te: un Consiglio consultivo formato da trenta membri rappresentativi delle parti e gli interessi sociali deve essere regolarmente consultato su tutte le decisioni della Commissione. In definitiva ritengo che, con l'eccezione dei poteri in materia tariffaria, la Commissione spagnola assomigli abbastanza alla maggior parte delle commissioni di regolazione.

Transizione

Procediamo adesso ad analizzare il processo di transizione. La transizione in Spagna ha riguardato quattro settori: gli azionisti delle imprese elettriche, i consumatori, i fornitori e gli autoproduttori. Tutte categorie che nella situazione di monopolio beneficiavano di vantaggi diversi.

Che vantaggi aveva l'azionista nella situazione precedente? Un prezzo molto elevato e quindi importanti opportunità di guadagno. Il prezzo per effetto della concorrenza tende invece a cadere.

Per quanto riguarda i consumatori, alcune fasce di utenza beneficiavano di sussidi a carico di altre. In Spagna si trattava fondamentalmente delle grandi imprese industriali, le cui tariffe erano sussidiate attraverso tariffe molto elevate agli utenti domestici e alle piccole imprese. I sussidi incrociati sono incompatibili con un regime di concorrenza; abbiamo quindi anche qui un problema da affrontare.

Quanto ai fornitori, traevano vantaggi dal regime precedente i fornitori di carbone e di gas. Il carbone ad esempio veniva sovvenzionato con acquisti da parte delle imprese elettriche a prezzi molto più elevati di quelli di mercato.

Infine anche gli autoproduttori traevano beneficio dal monopolio vendendo l'energia

La transizione

AZIONISTI DELLE IMPRESE ELETTRICHE

- ▣ **Transizione alla concorrenza: compensazioni per 10 anni**

CONSUMATORI

- ▣ **Per tutti: riduzione dei prezzi**
- ▣ **Per alcuni: riduzioni speciali**
- ▣ **Si mantengono le tariffe**

FORNITORI

- ▣ **Carbone: compensazioni per 10 anni**
- ▣ **Gas: liberalizzazione**

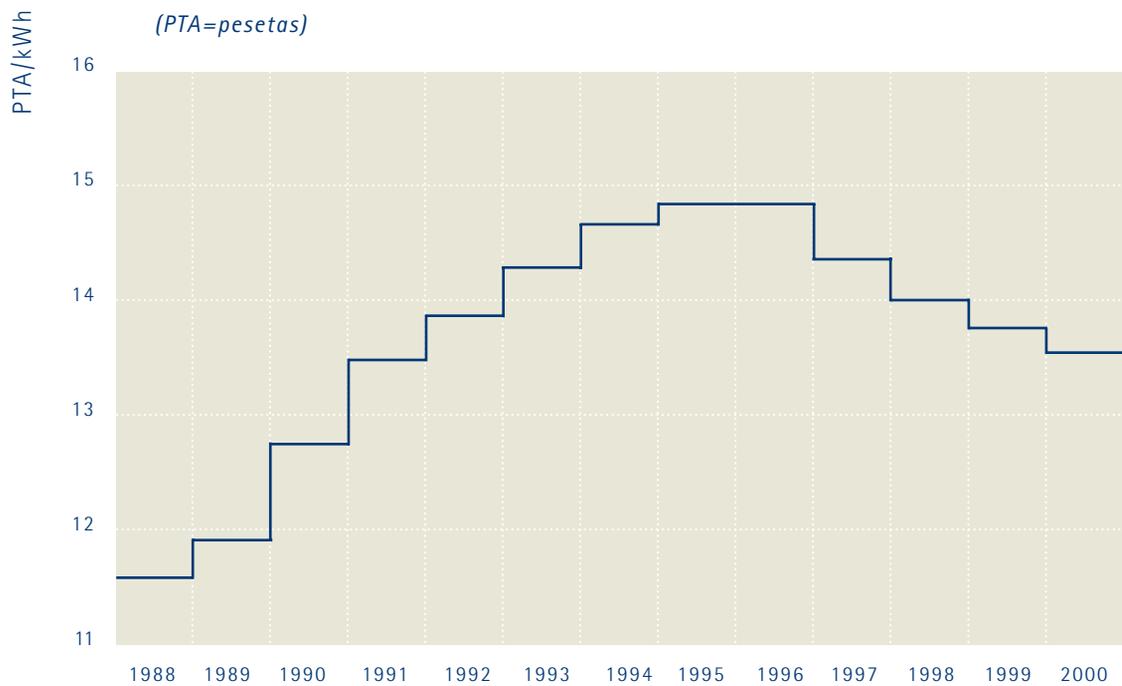
AUTOPRODUTTORI

- ▣ **Compensazioni per 10 anni**

a prezzi superiori a quelli della concorrenza. Anche questi soggetti dovranno quindi essere per qualche tempo compensati in quanto hanno definito i propri piani di investimento sulla base di prezzi superiori a quelli del futuro regime concorrenziale. Un altro aspetto importante della fase di transizione è quello relativo alla riduzione dei prezzi.

Parallelamente al processo di deregolamentazione in Spagna si è deciso, a partire dal 1995, di ridurre i prezzi dell'energia elettrica per avvicinarli progressivamente a quelli che si avranno in una situazione concorrenziale. Sebbene queste riduzioni di prezzo non abbiano niente a che vedere con la concorrenza dal momento che questa

Evoluzione dei prezzi dell'energia elettrica



Evoluzione della tariffa elettrica

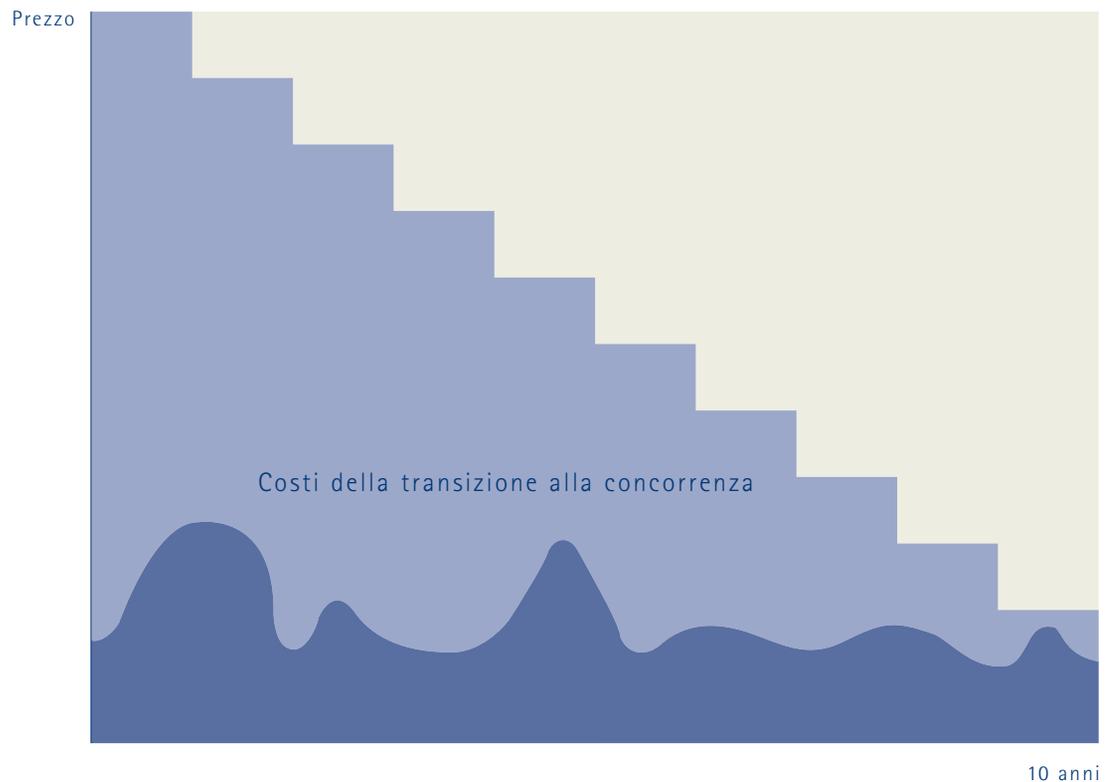
(In termini nominali)

	1996	1997	1998	variazione percentuale
MEDIA	0	-3,0	-3,63	-6,5
DOMESTICA	0	-1	-3,0	-4,0
INDUSTRIALE	0	-5	-4,2	-9,0

non inizierà che nel 1998, esse hanno comunque due effetti positivi molto importanti. Da un lato, forniscono alle imprese elettriche chiari segnali per adattare gradualmente i propri costi alla nuova situazione; dall'altro, i consumatori percepiscono in anticipo i benefici della concorrenza. Si crea così una base di consenso diffuso di estrema importanza per l'avvio della riforma.

Il Parlamento ha autorizzato un ammontare massimo dei costi della transizione di circa 2 miliardi di *pesetas*¹ ma cosa si pagherà realmente dipenderà dall'andamento delle variabili illustrate. Il Governo viene in definitiva autorizzato dal Parlamento ad imporre quest'onere massimo sui consumatori; alle imprese, d'altro canto, non viene riconosciuta alcuna compensazione se non nei termini molto generali definiti dall'enunciato "*...al fine di mantenere gli equilibri finanziari*".

I costi della transizione



¹ Equivalenti a 24.880 miliardi di lire (cambio medio anno 1996) e allo 0,6 per cento del fatturato totale del settore nel 1996 [N.d.T.].

In sintesi, facendo un confronto fra le clausole della Direttiva europea che introduce requisiti minimi di concorrenza nel mercato e ciò che impone invece la nuova legge elettrica spagnola, le differenze rilevanti sono che in Spagna:

- viene meno la nozione di servizio pubblico;
- la produzione non viene programmata;
- la separazione societaria è più forte di quella contabile richiesta dalla Direttiva europea;
- si creano nuove istituzioni indipendenti, come l'Operatore del sistema e l'Operatore del mercato, che garantiscono un grado maggiore di trasparenza;
- l'accesso alla rete è regolato e non negoziato (altro elemento di trasparenza);
- la liberalizzazione del mercato all'ingrosso è totale, con la creazione di un *pool*;
- la liberalizzazione del mercato al dettaglio viene accelerata notevolmente rispetto a quanto imposto dalla Direttiva europea che si limita, al 2005, alla soglia dei 9 GWh l'anno, mentre la legislazione spagnola, obbliga il Governo a estendere il mercato libero a tutti i consumatori entro il 2007⁽¹⁾.

Prima di arrivare alle conclusioni permettetemi un'ulteriore riflessione. La liberalizzazione in un settore di monopolio non può essere assimilata alla liberalizzazione in qualsiasi altro settore dell'economia perché un monopolio porta con sé un'eredità gravosa. Isolamento fisico del sistema, concentrazione verticale e orizzontale del settore e rendite di posizione per alcuni attori costituiscono le principali caratteristiche di tale assetto.

Per quanto concerne l'isolamento fisico, che è un punto essenziale, l'unica soluzione possibile è aumentare le interconnessioni. Per quanto riguarda l'integrazione verticale, la legge spagnola ha scelto di affrontare il problema richiedendo la separazione delle attività di distribuzione e trasmissione. Nel caso della concentrazione orizzontale, sfortunatamente le amministrazioni spagnole hanno aumentato il grado di concentrazione anziché diminuirlo. E nel caso dei privilegi degli azionisti, dei fornitori, dei consumatori, e così via si sono adottati gli strumenti citati per agevolare la transizione.

In conclusione, se confrontiamo ciò che è stato fatto in Spagna con ciò che suggerisce la "ricetta" della deregolamentazione, la nuova regolazione del settore elettrico spagnolo:

- è molto avanzata dal punto di vista della liberalizzazione;
- è ragionevolmente avanzata dal punto di vista della ristrutturazione verticale;
- è chiaramente insufficiente dal punto di vista della ristrutturazione orizzontale, su cui è realistico attendersi problemi in prospettiva;
- la privatizzazione sarà completa in tutte quelle attività che hanno natura impren-

Elementi di confronto

DIRETTIVA EUROPEA	NUOVA LEGGE ELETTRICA
SERVIZIO PUBBLICO	SERVIZIO ESSENZIALE
PRODUZIONE: può essere pianificata (aste competitive) autorizzazioni	PRODUZIONE: regime di mercato libero (autorizzazione)
ATTIVITÀ REGOLATE: SEPARAZIONE CONTABILE generazione trasmissione distribuzione (Non previsti: Operatore indipendente del sistema e Operatore del mercato)	ATTIVITÀ REGOLATE: SEPARAZIONE SOCIETARIA trasmissione distribuzione Operatore del sistema (indipendente) Operatore del mercato (indipendente)
ACCESSO DI TERZI ALLA RETE: negoziato/regolato acquirente unico	ACCESSO DI TERZI ALLA RETE: negoziato/regolato
CREAZIONE DEL MERCATO ELETTRICO: NO	CREAZIONE DEL MERCATO ELETTRICO: SÌ
SOGLIE DI IDONEITÀ DEI CLIENTI LIBERI: 1998 ... nessuno 1999 ... 40 GWh per anno 2002 ... 20 GWh per anno 2005 ... 5 GWh per anno	SOGLIE DI IDONEITÀ DEI CLIENTI LIBERI: 1998 ... 15 GWh per anno 2000 ... 9 GWh per anno 2001 ... 5 GWh per anno 2007 ... tutti

ditoriale e anche in quelle attività, come l'Operatore del sistema, che hanno una funzione pubblicistica;

- il processo di transizione sarà lento e graduale.

libertà rispetto alla maggior parte dei paesi europei, compiendo un notevole passo avanti rispetto alla regolazione definita dalla legge del 1994. Allo stesso tempo in Spagna il sistema esprimerà un livello di competitività inferiore a quello di altri paesi in cui è avvenuto il processo di deregolamentazione. Gli effetti della concorrenza saranno positivi, ma molto lenti: di conseguenza si richiederà un intervento del regolatore più incisivo e più duraturo di quanto non sia necessario in processi di liberalizzazione in settori analoghi.

(1) L'accordo siglato fra gli operatori del settore elettrico e il Ministero dell'Industria e dell'Economia il 22 settembre 1998 prevede un'ulteriore accelerazione del processo di liberalizzazione. La soglia di idoneità per i clienti liberi, attualmente collocata a 15 Gwh di consumi annui, si ridurrà trimestralmente in corso d'anno sino ad arrivare a 1 Gwh entro l'ottobre del 1999 garantendo così l'accesso al mercato libero a circa 8.000 imprese. L'accelerazione del processo di apertura è stata accompagnata da una riduzione sostanziale delle tariffe di accesso alla rete e degli oneri per la garanzia di potenza.

IL MERCATO DELLA PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA NEI PRIMI TRE MESI DEL 1998

ORGANIZZAZIONE

Il mercato giornaliero è gestito dalla *Compañia Operadora del Mercado Español de Electricidad, S.A.* ("Operatore del mercato").

Red Eléctrica de España, S.A. ("Operatore del sistema") si occupa della gestione dei vincoli tecnici, dei mercati dei servizi ancillari, della regolazione secondaria e terziaria ed è responsabile della gestione degli squilibri istantanei tra produzione e consumo.

FUNZIONAMENTO

Gli agenti del mercato inviano elettronicamente le proprie offerte all'Operatore del mercato che realizza la graduazione delle offerte e la comunica a tutti gli agenti.

Nel mercato giornaliero si ottiene così il programma base di produzione, i prezzi e la produzione e i prezzi orari per il giorno seguente. Una volta verificati i vincoli tecnici sulla rete si modifica il programma base di produzione e l'Operatore del sistema apre il mercato dei servizi ancillari, ottenendo così il programma giornaliero definitivo, sostenibile per il sistema elettrico.

L'Operatore del sistema garantisce l'attività di coordinamento del sistema e, nel caso in cui si verificano squilibri che oltrepassano un certo livello provocati dalla generazione o dalla domanda, apre una sessione per la gestione di tali squilibri.

COORDINAMENTO

La gestione del coordinamento del sistema elettrico concerne diversi meccanismi in tempo reale che regolano la variazione della produzione al consumo.

Gestione dei vincoli. Si attiva in istanti di tempo ben definiti per evitare problemi di caduta della tensione e si risolve attraverso l'accoppiamento di gruppi di generazione. Ha avuto sinora una scarsa incidenza economica.

Regolazione secondaria e terziaria. I servizi ancillari che richiedono incrementi o decrementi di potenza definiti dall'Operatore del sistema vengono coperti con le offerte realizzate dai produttori in banda di regolazione o a seconda della capacità disponibile delle proprie unità.

Gestione degli sbilanciamenti. Con queste procedure di tipo previsivo si correggono

le indicazioni di produzione definite nei giorni precedenti rispetto alle previsioni di domanda, con un volume di energia gestito molto volatile. Questo meccanismo è stato sostituito, nel mese di aprile 1998, con il mercato infra-giornaliero.

DATI RILEVANTI

Risultati economici delle operazioni (milioni di *pesetas*)

Energia	167.674
Garanzia di potenza	49.962
Gestione dei vincoli	331
Regolazione secondaria	2.433
Regolazione terziaria	1.352
Gestione degli sbilanciamenti	4.702

Prezzi registrati (*pesetas/kWh*)

Massimo	10,02
Minimo	3,29
Medio ponderato	4,29

SINTESI

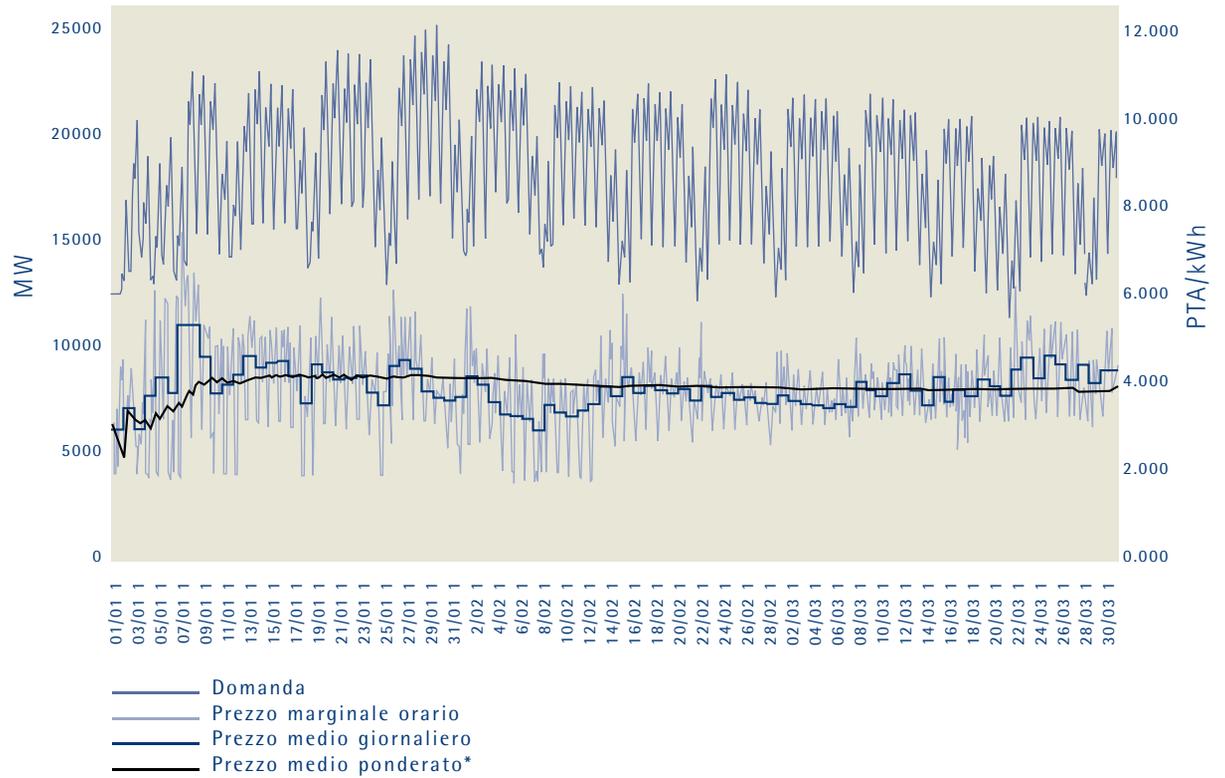
Valutazioni generali positive:

- Rapidità di installazione del sistema.
- Funzionamento senza errore dell'algoritmo iniziale, con pochi risultati che hanno presentato anomalie minime.
- In nessun momento è risultata in pericolo la sicurezza nella gestione del sistema.

Sono attualmente in fase di sviluppo i seguenti aspetti:

- Gestione dei vincoli tecnici.
- Pagamenti per la garanzia di potenza.
- Facilitazioni per gli scambi internazionali.
- Partecipazione reale al mercato da parte dei clienti idonei.
- Ruolo dei rivenditori di energia elettrica.
- Limitazione degli effetti negativi causati dalla concentrazione e dall'integrazione verticale delle imprese operanti.

Domanda e prezzi (1/1/98 - 31/3/98)



(*) Prezzo medio ponderato dalle ore 0.00 del 1/1/98

Fonte: COMEE, elaborazioni CNSE

DIBATTITO

[Domanda] Desidero ringraziare il Presidente Ordóñez per la sua chiarissima esposizione. Ho due dubbi che desidero mi vengano chiariti. Lei ha detto all'inizio che sia l'Operatore del mercato che l'Operatore del sistema dovevano essere indipendenti, poi nell'ultima parte della relazione ha detto che uno è già privatizzato al 70 per cento e l'altro lo sarà in tempi relativamente brevi. Nessuna obiezione sul fatto che siano privatizzati, ma come si garantisce secondo il vostro ordinamento l'indipendenza avendoli privatizzati entrambi? La seconda domanda è legata alla prima: nel periodo di transizione del mercato all'ingrosso, Lei non ha chiarito, per quanto riguarda il mercato infra-giornaliero e la gestione dei vincoli tecnici, i termini della collaborazione tra l'Operatore del mercato e l'Operatore del sistema; come si evita che questa, diciamo, compresenza non porti a una commistione di funzioni?

[Fernández Ordóñez] Inizio dalla prima domanda: come si garantisce l'indipendenza dell'Operatore del sistema e dell'Operatore del mercato, se si privatizza? L'indipendenza è importante per garantire che le imprese elettriche non controllino né l'Operatore del sistema né l'Operatore del mercato. La legge prevede che in questa istituzione la percentuale del capitale controllata dai soggetti che operano nel settore elettrico non possa superare il 40 per cento. In altre parole, il 60 per cento, ossia la maggioranza della società, deve restare in mani, per così dire, non elettriche. Inoltre, sempre a norma di legge, nessun singolo soggetto operante nel settore elettrico può detenere quote superiori al 10 per cento: i due limiti assieme assicurano la che il settore elettrico non potrà mai avere una maggioranza nelle società che svolgono le funzioni di Operatore di sistema e Operatore di mercato.

Quanto alla seconda domanda, vorrei innanzitutto ribadire che le cose non funzioneranno così fin dall'inizio, ma solo in un secondo tempo. L'unica cosa che funzionerà inizialmente sarà il mercato giornaliero.

In sintesi ci sono compratori e venditori sul mercato e si bilancia la domanda con le offerte: alcune vengono respinte e assieme al risultato delle sessioni precedenti, più i contratti bilaterali, si organizza una prima programmazione elettrica. L'Operatore del sistema si incaricherà poi della gestione dei vincoli tecnici, si incaricherà cioè di verificare l'esistenza di problemi nella gestione della rete. In qualche maniera, anche la gestione dei vincoli tecnici verrà realizzata con meccanismi di mercato. Come si riuscirà alla fine a condurre a equilibrio tutti i livelli di tensione, di oscillazione, tutto ciò che ha a che fare con i servizi ancillari? Anche in questo caso mediante offerte. Ovviamente, qui non ci sarà un mercato di offerta e domanda, quel che avverrà è che periodicamente l'Operatore del sistema richiederà delle offerte per i

servizi ancillari, le bilancerà e quindi predisporrà una programmazione che sia tecnicamente possibile.

Per chiarire il meccanismo infra-giornaliero, facciamo riferimento all'andamento dei prezzi nelle simulazioni che stiamo facendo prendendo ad esempio quelle del 3 dicembre.

Il prezzo è partito all'una antimeridiana situandosi attorno alle 4 *pesetas*, è caduto a circa 2,80 durante la notte, con il livello più basso alle sei di mattina; ha poi cominciato a salire per raggiungere il picco massimo fra le sette o le otto, e poi è sceso. Questi sono i prezzi reali del 3 dicembre, frutto di un bilanciamento fra domanda e offerta realizzato alle sei del pomeriggio del giorno precedente per ciascuna fascia oraria. Ma cosa succede se in questo momento si verifica un guasto in una centrale o insorge un problema? Come viene risolta questa situazione in Gran Bretagna? In maniera molto semplice: prendendo la generazione corrispondente a quanto richiesto e addebitandola interamente al consumatore, peraltro a costi non indifferenti.

E' più opportuno aprire per questi scarti imprevisti d'offerta un mercato infra-giornaliero che si chiude tre ore prima. Non tutto il mercato, ma un mercato limitato a cui si può accedere solamente se si dimostra che c'è stato realmente un guasto nella centrale o altro. In definitiva gli scarti rispetto al programma stabilito si compensano con le offerte esistenti: il mercato infra-giornaliero si apre ogni ora e con circa tre ore di anticipo esce *l'up-lift* e il programma di dispacciamento definitivo. Questa soluzione permette un vantaggio enorme in termini di risparmio perché evita interventi amministrativi. *L'up-lift* in Gran Bretagna è molto caro in termini di prezzo. Dato che abbiamo a che fare con quantità molto importanti si impedisce, se si interviene per via amministrativa, che sia il mercato ad operare realmente.

La Commissione ritiene che aprire al mercato anche il segmento dei vincoli tecnici non comporti alcun problema. Il Governo è stato timoroso e ha deciso di adottare inizialmente la soluzione inglese per poi mettere in funzione il meccanismo tra otto mesi. Ma in realtà il meccanismo illustrato non comporta alcun problema: si tratta semplicemente di correggere gli scarti fra domanda e offerta e bilanciarli. Con tutti i vantaggi offerti dalle telecomunicazioni e con il numero ridotto di operatori in Spagna (attualmente 4 imprese e al massimo 1.500 consumatori), si tratta davvero di un mercato relativamente piccolo.

Per quanto riguarda l'Operatore del mercato debbo dire che lo abbiamo appena costituito lunedì scorso, due giorni fa, mentre l'Operatore del sistema funziona in Spagna da circa 15 anni. All'inizio l'Operatore del mercato si occuperà solamente della gestione del mercato *spot*, mentre gli altri mercati saranno inizialmente gestiti dall'Operatore del sistema, che trasferirà poi la gestione di questi mercati

all'Operatore del mercato. Ancora una volta, è necessario passare attraverso una fase di transizione, perché riteniamo di non poter richiedere a un'istituzione che abbiamo creato lunedì scorso e che ha una sola persona come presidente – per inciso una donna, un fatto raro nel settore elettrico spagnolo dove sono tutti uomini – assistita da cinque persone, di fare tutto. E' più che sufficiente che il 1° gennaio 1998 si incarichi della gestione del mercato *spot*. Trasferiremo in un secondo tempo la gestione di questi mercati dall'Operatore del sistema, che oggi è colui che si incarica di tutto, all'Operatore del mercato.

[Domanda] Mi associo agli elogi che sono stati fatti per la presentazione che definirei avvincente e ricca di stimoli. Io avevo, direi, una domanda principale che riguarda un problema che si pongono spesso gli economisti, ovvero il problema delle economie di scala. Quando si vede che la produzione e, al limite, la distribuzione sono molto frammentate, l'economista si chiede se per caso non ci siano delle economie di scala che vengono in qualche modo negate o non riconosciute. Questo forse non in misura così forte nel caso spagnolo, ma quando si prendono il caso, chiamiamolo estremo, norvegese o una situazione ipotetica verso la quale il sistema spagnolo potrebbe evolvere ulteriormente, ci si domanda se il grado di frammentazione del mercato non impedisca la possibilità di sfruttare economie di scala e di costo. Quindi ci deve essere un equilibrio, se vogliamo, tra economie di scala e promozione della concorrenza.

La seconda domanda riguarda il sistema tariffario. Mi pare di capire che alcuni costi "incagliati" (*stranded costs*) vengano attribuiti, affinché tutti vi contribuiscano, alla rete. E' una mia impressione o si tratta proprio di questo? Vengono cioè attribuiti alle imprese di trasmissione (e poi riflesse sull'utilizzatore), in modo da tenere conto dei costi che devono essere sostenuti nella transizione da una situazione di sistema non concorrenziale a una perfettamente concorrenziale verso la quale si vuole arrivare. E l'ultima domanda: come si individua questo Operatore del mercato? Di quale esperienza si tiene conto? Perché ci pare di capire che l'Operatore del mercato operi un po' come dispacciatore, ma tenga conto di meccanismi nuovi di tipo borsistico. Allora ci si domanda se l'esperienza che si ha, o che gli operatori possono avere sulla borsa valori possa essere trasferibile. Grazie.

[Fernández Ordóñez] Rispetto alla prima domanda, è evidente che possono esserci economie di scala nella distribuzione. Quando parlo di distribuzione, intendo cavi e reti, non distribuzione nel senso di vendita. Negli studi che abbiamo realizzato non abbiamo assolutamente individuato economie di scala nella generazione. La dimensione ottimale della generazione in definitiva può essere la centrale elettrica,

ma nessuno può dimostrare che vi siano economie di scala nella generazione. Noi non abbiamo però proposto di dividere le imprese in funzione del numero delle centrali presenti in Spagna (circa 300/400). Non abbiamo chiesto al Governo di creare 400 imprese, abbiamo però chiesto che nessuna impresa detenga più del 20 per cento che è una quota importante per il sistema spagnolo.

Per dare un'idea, la maggiore banca spagnola, il *Banco de Santander*, controlla il 13 per cento, del mercato spagnolo e nel *ranking* americano è all'ottavo posto. Il 20 per cento del mercato spagnolo è quindi indubbiamente una quota relativamente grande. Pertanto, non abbiamo certo chiesto di avvicinarci al modello, diciamo, quasi argentino, che è un'impresa per ciascuna centrale.

Quando si tratta la questione della concentrazione e delle economie di scala bisogna fare una distinzione fra strutture ereditate da un monopolio e strutture frutto del gioco di mercato. Credo infatti che le strutture imprenditoriali create dal mercato abbiano una loro logica. Se ci sono tre imprese, o due imprese, o un'impresa dopo molti anni di mercato, c'è una logica e ci sono delle economie di scala. Quando si eredita un monopolio invece, non si eredita una struttura rispondente a una logica economica, ma una struttura rispondente a una logica amministrativa pianificata ben diversa da quella economica.

Occorre quindi modificare in qualche maniera questa situazione: questo è il nodo centrale del passaggio da un monopolio alla concorrenza. Non si tratta di un passaggio facile, mentre l'inverso è molto più facile. Come diceva un tale parlando dei paesi comunisti, passare da una vasca di pesci a una zuppa di pesce è molto facile: basta mettere la vasca sul fuoco e la zuppa di pesce è fatta, ma passare dalla zuppa di pesce alla vasca dei pesci è un po' più complicato. Questo è il vero problema dello smantellamento di un monopolio: ci si confronta con una struttura definita da una logica di potere, burocratica e completamente priva di logica economica. A mio parere, per affrontarla bisogna essere sufficientemente audaci, drastici e determinati. Perché la struttura monopolistica che si eredita non è frutto di per sé di nessuna logica, almeno economica. In un secondo tempo, dopo una fase di rodaggio di mercato potrò anche accettare che la struttura possa concentrarsi. Credo che le nostre proposte in materia fossero comunque molto moderate: erano di avere almeno otto imprese in Spagna con un tetto massimo del 20 per cento del mercato.

Quanto alla seconda domanda circa il fatto se si addebiteranno i costi della transizione alla trasmissione, la risposta in teoria è no. I costi rimarranno separati e saranno individuati, in maniera completamente diversa, quelli della trasmissione, da un lato, e quelli della transizione, dall'altro. Questo anche perché i costi di trasmissione non varieranno o le loro variazioni, se vi saranno, saranno frutto di interventi di regolazione, mentre il costo della transizione può diminuire e quindi si tratta di due cate-

gorie di costo completamente diverse. Ciò non significa che i costi della transizione non li debbano sostenere tutti i consumatori; dovranno pagarli tutti, i nuovi utenti così come i vecchi.

E per quanto riguarda l'Operatore del mercato, se ho capito bene la domanda, ci si chiede se si è utilizzata l'esperienza della borsa: io direi di no. No, perché si tratta di una faccenda più semplice della borsa, anzi molto più semplice. Potrebbe sembrare una faccenda molto complessa, ma in fin dei conti, in Spagna il 1° gennaio 1998, lo ripeto, ci saranno quattro imprese che venderanno ad altre quattro imprese. Costituire un mercato di otto persone e metterle d'accordo non è certo complicato. Non è complicato d'altronde neanche il prodotto: è quasi risibile sostenere che il prodotto cambierà perché ci sono 1.500 consumatori. E' vero che varierà, ma molto gradualmente.

Il vantaggio, a mio parere, è che la Spagna potrà sperimentare l'Operatore del mercato, le imprese e i consumatori per situazioni anche più complesse. Pensare di poter vedere dei risultati a breve termine è fuor di luogo, ma tra cinque anni ne sapremo certamente di più, questo sì.

Il nostro orgoglio è pensare che stiamo imparando. È la prima volta che facciamo qualcosa di simile. La Spagna è sempre arrivata per ultima nelle liberalizzazioni. Allora arrivavamo noi ed era molto più difficile imparare perché tutti già sapevano come fare e noi no. Siamo dunque molto orgogliosi per il fatto di non essere, per la prima volta, gli ultimi.

[Domanda] Io credo di aver capito che l'Operatore del mercato si occupa soprattutto della fornitura di base, cioè la fornitura di chilowattora, come in genere si presenta il prodotto consegnato al consumatore, e invece l'Operatore del sistema dovrebbe occuparsi di quei servizi ancillari, di quei servizi ausiliari che poi sono la regolazione della frequenza e la regolazione della tensione. Mi pare sia una schematizzazione troppo semplificatrice. In effetti la fornitura del servizio elettrico è fatta di chilowattora con certi livelli di tensione, di frequenza, di capacità di ripresa del servizio dopo un *black out* o dopo una calamità naturale. Temo che i due operatori finiscano per collaborare. Può darsi che in effetti l'Operatore del sistema è quello già presente, il ripartitore dei cavi, il gestore della rete mentre l'altro guarda soprattutto agli aspetti economici, come quanto far pagare il chilowattora. A questo punto mi chiedo come mai la Commissione da Lei presieduta non debba occuparsi di tariffe. Perché sarà il mercato a regolare le tariffe o perché ci sarà qualche altro che se ne occuperà, meno indipendente della Commissione ?

l'Operatore del mercato si occupa, diciamo, dei chilowattora, cioè del bilanciamento, mentre l'Operatore del sistema dei servizi ancillari e di tutto ciò che riguarda il funzionamento. No, in realtà non è così: in realtà l'Operatore del sistema si occuperà di ogni cosa. Quel che succede è che la domanda e l'offerta di chilowattora verranno espresse dal mercato, non dall'Operatore del mercato, perché l'Operatore del mercato non farà niente di più che raccogliere da un lato le domande e dall'altro le offerte, incrociarle e comunicarle all'Operatore del sistema. Allora entrerà in scena l'Operatore del sistema che dirà: "Questo tecnicamente ha senso? Sì, allora andiamo avanti". E così via esattamente nello stesso modo di prima. Cosa riceveva prima l'Operatore del sistema? Riceveva esattamente la stessa cosa, ma in forma pianificata: l'unico cambiamento è che il bilanciamento sarà il risultato del gioco di mercato.

L'Operatore del sistema gestisce tutto e dice: "No, questo non funziona perché ho un vincolo tecnico, qualunque esso sia, una linea che non funziona, una congestione". In questo caso, l'Operatore del mercato bilancia nuovamente domanda e offerta finché queste non siano in equilibrio. L'Operatore del sistema, in definitiva, si incarica della gestione tecnica, sotto tutti i punti di vista.

Tutto ciò è molto importante. Noi abbiamo affrontato numerose discussioni e in questo dibattito forse emerge nuovamente la questione delle tattiche: se è opportuno iniziare a operare contemporaneamente con l'Operatore del sistema e quello del mercato. C'è una ragione tattica importante per separarli, perché in teoria queste funzioni potrebbe svolgerle un'unica istituzione come accade in alcuni paesi. Era a nostro avviso invece molto importante troncare nettamente la consuetudine dell'Operatore del sistema di agire su basi pianificate e amministrative. Il gestore fisico della rete elettrica ha tradizionalmente avuto a che fare con soluzioni non economiche, e di conseguenza è abituato a dettare ordini. Quando ha un problema dice: "Che entri pure questo". Ora non è più così, basta con gli ordini. E quindi, per spezzare questa consuetudine radicata si incaricano due istituzioni separate: una con il compito di risolvere le questioni che riguardano il mercato, le questioni economiche e l'altra di risolvere le questioni fisiche. L'Operatore del mercato non si incarica di nessun aspetto della gestione fisica e tecnica, si limita a fornire i dati all'Operatore del sistema che ne comproverà la correttezza. Questo per quanto riguarda la prima domanda.

La seconda, le tariffe; per le tariffe non ci sarà nessun altro ente. Quel che succede è che le tariffe vengono approvate dal Governo. Noi proponiamo e il Governo approva. La maggior parte dei paesi, che non hanno creato organi regolatori sono del resto soggetti all'approvazione da parte del Governo. Immagino che anche qui in Italia, prima della creazione dell'Autorità, eravate soggetti all'approvazione delle tariffe da parte del Governo. Ovviamente il mercato non approverà le tariffe, perché per definizione le tariffe verranno approvate da un ente regolatore.

Questo è un sistema che, secondo me, presenta degli svantaggi dato che i governi sono coinvolti in processi elettorali e non è opportuno che siano loro a decidere. Eppure in Spagna in questi tre anni l'esperienza è stata positiva per il consumatore, anche se non altrettanto per le imprese: avete visto di quanto si sono ridotte le tariffe. Il fatto che il Governo e l'organo regolatore discutessero di tariffe ha fatto sì che il processo di fissazione delle tariffe diventasse estremamente trasparente. Se il Governo infatti dichiara di voler ridurre le tariffe del 3,5 per cento e la Commissione che io presiedo del 4 o del 5 per cento, la stampa interviene. Tutto ciò ha richiamato una grande attenzione sulle tariffe in Spagna: una cosa di cui quasi nessuno si preoccupava in precedenza.

Pertanto, anche se non è il sistema che personalmente sceglierei - credo che il miglior sistema sarebbe assegnare alla Commissione il compito di approvare le tariffe - in questi tre anni il sistema non ha poi funzionato così male per i consumatori, poiché c'è anche stata, per così dire, una certa concorrenza tra gli organismi amministrativi e ognuno ha dovuto dimostrare le motivazioni della propria proposta tariffaria. Quando è un solo soggetto a decidere non sono necessarie molte spiegazioni, se invece sono, diciamo, in due, ciascuno dei due deve dimostrare le proprie argomentazioni.

[Domande] Avrei diverse domande, ma in realtà mi concentro sulla generazione. In primo luogo vorrei capire questo: quando in Italia si propone di liberalizzare e di creare concorrenza nella generazione, una delle obiezioni che emergono è legata alla dipendenza energetica del paese dall'estero in termini di materie prime, gas e petrolio. Mi domando che ruolo ha giocato il problema della dipendenza energetica della Spagna nella riforma del settore elettrico. La seconda questione è questa: mi sembra di capire che, in sostanza, abbiate deciso che, con il mercato, il problema della pianificazione della capacità produttiva è un falso problema. Ma il problema dei nuovi entranti come lo risolvete? Ovvero la decisione di costruire nuovi impianti, l'aumento della capacità produttiva nel tempo sono completamente liberalizzati? C'è un sistema di autorizzazioni? E, ultima questione, legata alla seconda: avete pensato a incentivi per le fonti energetiche rinnovabili? In sostanza, quale ruolo gioca la politica ambientale in questa decisione? Grazie.

[Fernández Ordóñez] Bene, mi pare di comprendere che le tre domande ruotino attorno allo stesso argomento. La pianificazione aveva dei vantaggi rispetto alla sicurezza dell'approvvigionamento e le energie rinnovabili, cosa avviene adesso? Come si difendono questi interessi in un contesto liberalizzato e, inoltre, come si affronta il problema delle nuove entrate? Rispondo prima alla seconda domanda che

è la più facile: i nuovi entranti faranno quel che vogliono, valuteranno il prezzo e se gli conviene entreranno, altrimenti rimarranno fuori. E' come per le scarpe o le automobili, se ritengono di poter trarre profitto, produrranno e installeranno le loro centrali, se invece ritengono di non poter guadagnare nulla allora non entreranno. Quanto alle altre domande, io credo che la questione delle energie rinnovabili sia seria, ma credo che la dipendenza dall'estero sia un argomento spesso utilizzato per difendere interessi illegittimi. Ma ammettiamo pure per un momento che sia un obiettivo meritevole. La nostra legge consente al Governo di concedere incentivi economici per le energie rinnovabili ma non interventi amministrativi. Ciò permette al Governo di incentivare con sussidi l'energia eolica, l'energia da biomassa, il risparmio energetico, o il carbone nella misura in cui lo consente l'Unione europea. Ciò che non è consentito è il ricorso a meccanismi amministrativi. La legge comprende un sistema di incentivi economici relativamente generosi, soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo per le energie eoliche in Spagna. Analogamente per la dipendenza energetica dall'estero. Se è un problema che sta a cuore, allora lo si paghi. La mia impressione è che questo sistema sia molto migliore del precedente, perché ad esempio i meccanismi *take or pay*, noti per la capacità di offrire garanzie sulla fornitura di gas e petrolio, non sono serviti a nulla quando sono emersi problemi seri. Tutti gli strumenti non economici di questo tipo alla fine valgono davvero poco. Rispetto comunque l'opinione di chi considera che la dipendenza dall'estero sia un obiettivo in un ambito come quello europeo, che è un ambito dove al limite dovrebbe essere preso in considerazione, ma non in un contesto come quello spagnolo. Per quanto riguarda la questione delle energie rinnovabili, ripeto, ci sono degli incentivi e il Governo potrà aumentare questi premi, decidere quale energia favorire o meno, sempre nel rispetto dei limiti che l'Unione europea pone.

[Domanda] Presidente, io volevo porre una domanda su un aspetto che in Italia è particolarmente sentito, quello della garanzia del servizio. In paesi dove si è aperto il mercato della generazione, si è creata, diciamo, concorrenza. In molti casi si è lasciata al mercato la garanzia del servizio soprattutto nel lungo termine, ovvero la sicurezza che si crei sempre una capacità di generazione sufficiente a coprire la domanda, incluso un adeguato livello di riserva. Non mi è sembrato di sentire, dalla sua presentazione, che vi sia in Spagna un operatore, tra quelli individuati, che abbia la responsabilità di garantire il servizio. In Gran Bretagna, questa responsabilità, ad esempio, è *del Director General of Electricity Supply* che però fino ad adesso non ha dovuto intervenire per esercitarla, diciamo, in concreto. Come pensate di provvedere in questo senso? Questa è la prima domanda. La seconda, invece, riguarda un dettaglio. Mi sembra che Lei abbia detto che i contratti fisici rimarranno e

insieme ci saranno nuovi contratti finanziari. I contratti per differenze possono replicare qualsiasi contratto fisico, o meglio la transazione attraverso il *pool* più un contratto per differenze può replicare un qualsiasi contratto fisico. La soluzione inglese fornisce quindi uno stimolo maggiore al mercato, perché convoglia sul mercato l'intero volume delle transazioni. La vostra scelta di mantenere comunque i contratti fisici è dovuta, diciamo, a un desiderio di continuità con il passato oppure ci sono ragioni più profonde? Grazie.

[Fernández Ordóñez] Per il secondo punto, vi sono ragioni tattiche. Perché abbiamo mantenuto la possibilità di fare contratti fisici? Mi pare che concordiamo, se ho ben capito quel che ha detto, sul fatto che la soluzione normale sono i contratti finanziari e che non sono necessari contratti fisici. In qualche modo non c'è alcun bisogno di contratti fisici una volta che ci sono contratti finanziari a copertura; allora perché abbiamo incluso la possibilità di contratti fisici? Perché è una garanzia che le regole del *pool* non vadano contro i nuovi entranti. Il contratto fisico è infatti una garanzia per il nuovo venuto: se le regole del *pool* sono ben fatte, nessuno farà dei contratti fisici. Il contratto fisico è in definitiva una specie di sicurezza, una specie di garanzia che le regole del *pool* non siano state fatte per ostacolare i nuovi entranti.

Torniamo agli aspetti relativi alla concentrazione: due imprese molto grandi possono esercitare delle pressioni affinché le regole vadano contro i nuovi entranti in maniera molto più incisiva di quanto possano fare numerose piccole imprese. Molte piccole imprese hanno minor capacità, diciamo, strategica e di potere contro i nuovi entranti di due imprese che controllano l'80 per cento del mercato, come avviene in Spagna. E' dunque necessario introdurre meccanismi affinché le nuove imprese che vogliono operare in Spagna abbiano la garanzia di poterlo fare. Se facciamo bene le regole del *pool*, non ci saranno mai contratti fisici in Spagna, ma il fatto che ci siano contratti fisici è un incentivo a fare delle buone regole che non ostacolino i nuovi entranti.

Quanto alla prima domanda relativa alla garanzia di potenza sufficiente per assicurare ragionevolmente il servizio, la legge spagnola consente al *pool* di addebitare, oltre al prezzo del *pool*, una quantità a garanzia di potenza, in funzione della potenza disponibile delle imprese. In questa maniera, in definitiva, il sistema genererà potenza in eccesso a quella richiesta dal mercato. Quindi, oltre al prezzo del *pool*, si calcolerà un prezzo per la garanzia di potenza che va ai generatori e che verrà addebitato ai consumatori.

Dato che è sancito per legge, questo meccanismo contribuisce a tranquillizzare l'opinione pubblica; tuttavia la mia opinione, e quella della Commissione, è che esso sia

un meccanismo perfettamente inutile: si tratta unicamente di timore del mercato. Il mercato fornisce sempre capacità in eccesso in tutti i settori, ma in una fase di transizione, se ne dovrà tenere debito conto almeno per un certo periodo di tempo. Ci sono paesi come l'Inghilterra e l'Argentina che hanno un onere per la garanzia di potenza; ce ne sono altri invece, come per esempio la California, che non lo prevedono affatto.

Io credo che la Spagna si trovasse in ottime condizioni per evitare quest'onere dato che abbiamo un enorme eccesso di capacità. Cominciare, come stiamo facendo adesso, con un onere per la garanzia di potenza, implica che avremo un prezzo più alto rispetto a una situazione diversa, ma la paura spiega tante cose. Il timore di passare da una situazione a un'altra fa sì che si prendano decisioni di questo tipo, che in fin dei conti sono positive se si avanza comunque nella direzione della concorrenza. E' per questo che la nostra Commissione ha finito per accettare questo tipo di scelte.

[Domanda] Grazie, Presidente. Per quanto riguarda la qualità del servizio, volevo chiedere: voi potete regolare? Mi è chiaro che non potete fare norme generali; fate quindi delle proposte, come sulle tariffe anche sulla qualità? E inoltre, solo della qualità del servizio oppure anche del servizio aggiuntivo all'utente? Leggevo inoltre nella legge che questi indicatori di qualità possono essere differenziati da regione a regione. Questo è un punto molto importante per l'Italia, che guarda, come forse Lei sa, alla Spagna con molto interesse per il tema del federalismo. In Spagna voi avete le *Comunidades Autónomas* che sono delle regioni molto autonome, almeno in alcuni casi. Avete un federalismo "a geometria variabile", si dice qui da noi. Che importanza ha questo federalismo amministrativo sul settore elettrico, per esempio sulla divisione della trasmissione, sull'unicità della tariffa, sull'unicità dei livelli di qualità? Ci sono trattamenti differenziati dalle regioni più povere alle regioni più ricche oppure no? Lei prima ha parlato di concorrenza tra istituzioni: questo è estremamente interessante. Anche la concorrenza tra enti locali e enti centrali del Governo provoca degli effetti positivi?

[Fernández Ordóñez] Mi pare di aver individuato circa cinque domande nella sua domanda! Vediamo un po', cominciando dal principio, la qualità e la continuità delle reti. Per quanto riguarda la continuità, la risposta l'ho data prima. Il resto del problema qualità riguarda la regolazione dei livelli minimi di qualità, cioè la distribuzione deve assicurare determinati standard minimi anche per i servizi ancillari. Ci sono dei servizi ancillari che non saranno sul mercato, sono obbligatori e devono essere tassativamente forniti da ciascuno dei generatori. Questo è regolato, anche se non direttamente da noi. Nello specifico lo fa il Governo. In altre parole, il fatto che

non ce ne occupiamo, non significa che noi non abbiamo l'ultima parola sulla qualità nella distribuzione: abbiamo la capacità di proporre delle norme, gli standard di qualità e poi la decisione finale la prende il Governo. Non so come funzionino le cose qui in Italia, so che le tariffe le approvate voi, non so come sia per la qualità. Da noi l'approva il Governo.

L'altro punto è: cosa avviene a questo proposito per quanto riguarda i possibili trattamenti diversi della qualità nelle diverse regioni e la competenza delle regioni? Ebbene, comincio dal secondo aspetto che è molto semplice. Le competenze delle regioni in materia elettrica sono molto ridotte, praticamente nulle. Riguardano le autorizzazioni per la distribuzione, gli autoproduttori, la vigilanza, l'ispezione e poco più. Dunque, fondamentalmente è un potere di autorizzazione, senza praticamente alcun potere normativo.

Quanto al trattamento unitario o non unitario alla qualità, sfortunatamente in Spagna, come Lei osservava, esiste un'esigenza autonomista fortissima: ci sono 17 Parlamenti e praticamente, adesso, fatto salvo per la difesa, gli affari esteri e l'elettricità, tutto è nelle mani delle Comunità Autonome. Forse è, in Europa, il processo federalista più importante insieme a quello tedesco e svizzero. Tuttavia, per quanto possa essere ragionevole dal punto di vista economico, come Lei fa notare, non è ammesso che ci siano livelli di qualità diversi: si esige che la qualità sia identica su tutto il territorio nazionale, anche nelle isole. Anche le tariffe devono essere rigidamente uniche. Ciò crea evidenti e grossi problemi di compensazione, che possono venire ovviati dividendo e segmentando adeguatamente per tipo di consumatori. E' poi opportuno in qualche modo adattare le tariffe senza necessariamente affermare che le tariffe sono diverse in Catalogna e in Andalusia, una cosa che in Spagna risulterebbe inaccettabile. Politicamente, credo che in questo momento in Spagna sia inammissibile il trattamento non unitario della qualità e delle tariffe, anche se ciò crea problemi economici. Si tratta palesemente di problemi di inefficienza, perché in alcuni luoghi le tariffe dovrebbero essere più elevate che in altri. Quel che succede è che alla fine le cose si compensano: per esempio, attualmente in Andalusia la generazione è meno cara che in Catalogna, ma la distribuzione è più costosa, dunque alla fine c'è una specie di compensazione a livello di grandi numeri.

[Domanda] Una compensazione organizzata in via amministrativa esiste? Noi in Italia siamo avviati verso un sistema di compensazione regolata per via amministrativa e ci interessa sapere se c'è un esempio funzionante in Spagna.

[Fernández Ordóñez] E' e sarà una compensazione per via amministrativa e la faremo noi. Con un sistema mese per mese in acconto e con conguaglio a fine anno

la Commissione liquiderà le imprese di distribuzione per i maggiori o minori costi sostenuti. Si tratta di un sistema di compensazione, se ho capito bene la domanda, amministrativa.

[Domanda] Una cassa pubblica ?

[Fernández Ordóñez] Senza la necessità di una cassa; cioè non c'è motivo di chiamarla cassa. C'è un conto dove andranno a finire una serie di differenze che a fine anno verranno regolate con alcune imprese. Anzi, probabilmente alcune imprese lo faranno direttamente tra loro; anche se noi ordineremo delle compensazioni queste non finiranno poi su questo conto, ma verranno fatte tra le stesse imprese. Il vantaggio di avere poche imprese è che i problemi di compensazione sono relativamente modesti.

[Domanda] Grazie Presidente Ordóñez per la Sua presentazione. Io avrei due domande molto semplici. La prima riguarda la distinzione dei ruoli tra l'Operatore del mercato e l'Operatore del sistema, visto che ha suscitato molto interesse. Mi è sembrato di capire dalle Sue risposte che, anche se l'Operatore del mercato è appena nato, nel tempo avrà il compito di far funzionare il mercato *spot*, mentre l'Operatore del sistema avrà il compito di far funzionare quello che Lei ha chiamato il mercato *intra-diario*, cioè il mercato delle tre ore, se ho capito bene. Il secondo problema riguarda la questione del dispacciamento dei contratti bilaterali fisici. Sarà un dispacciamento passante oppure seguirà delle regole di *merit order*? Che legami avrà con la minimizzazione del costo di generazione a livello complessivo del sistema? Grazie.

[Fernández Ordóñez] L'Operatore del sistema si occuperà transitoriamente di tutto ciò che non ha a che fare con il mercato *spot* e lo farà per lo meno per otto mesi. Riguardo al secondo aspetto, i contratti fisici - sempre e se ci saranno, perché potrebbero anche non essercene se c'è una borsa che funziona bene - dovranno essere dispacciati anche se saranno più costosi degli altri, perché così è stato deciso dagli agenti del mercato. Cosa succede allora? Chi ha fatto un contratto bilaterale fisico probabilmente è uno sciocco perché ciò non ha alcun senso, però spetta comunque a lui onorare il contratto e pagare di più di quel che avrebbe dovuto in quanto al di sopra del *merit order*. In realtà è il mercato e la sua libertà di scelta che l'hanno portato a fare questa sciocchezza, ma comunque l'Operatore gli dispaccerà il contratto. Ma naturalmente, ciò non dovrebbe succedere: normalmente non dovrebbe esserci interesse a stipulare contratti fisici. Io non darei particolare importanza al

contratto fisico, gli darei l'importanza che gli hanno dato in California e cioè: non ci si fidi troppo delle regole del *pool* e si lasci aperta una via d'uscita, si consenta la possibilità di fare le cose liberamente e al di fuori di un mercato organizzato, con regole non discriminatorie per tutti.

[Domanda] Vorrei ancora un approfondimento in tema di efficienza: se noi osserviamo la struttura dell'offerta spagnola, notiamo imprese verticalmente integrate. Nell'ambito della Sua analisi, mi pare che Lei abbia dato priorità alla ristrutturazione orizzontale, mentre mi pare che abbia accettato la presenza di una struttura verticalizzata. Questo vuol dire che siete convinti che esistano importanti condizioni di economie di scopo?

[Fernández Ordóñez] Non credo che si sia deciso di mantenere l'integrazione verticale perché si ritiene che ci siano economie di scopo. Non credo sia per questo, ma semplicemente per la pressione che esercitano le imprese elettriche spagnole per mantenere la propria posizione e non venire smantellate. Ossia credo sia piuttosto un problema di potere: le imprese spagnole hanno convinto il Governo che il loro frazionamento avrebbe un effetto negativo sul sistema. Naturalmente hanno utilizzato questo tipo di argomenti, che a mio parere non sono fondati, perché non c'è nessuna relazione tra la distribuzione, la rete e la generazione. Ci possono essere al limite delle sinergie tra la vendita e la produzione ma tra la distribuzione e la generazione non ce ne sono affatto.

Credo che queste cose non si possono fare comunque dall'oggi al domani. In altre parole, è la prudenza dei legislatori e la prudenza dei governi che porta a rinunciare a questo tipo di azioni. Prudenza mal consigliata a mio giudizio, perché in realtà non si tratta di prudenza, ma di imprudenza, perché ci saranno molti più problemi. Io credo che noi siamo arrivati là dove abbiamo potuto, credo che ogni paese arrivi fin dove può e che poi con il tempo si vedrà.

La cosa positiva è d'altronde che questi problemi li stiamo comprendendo ora, perché quando c'è un monopolio, non si vede niente, è tutto opaco e non si sa cosa possa accadere.

A partire dal 1° gennaio 1998 invece saranno evidenti i problemi a tutti. In effetti, io non do troppa importanza neppure alla questione della distribuzione verticalmente integrata perché con l'aumentare del grado di idoneità, la distribuzione perderà importanza, convertendosi in un *business* di rete e se l'accesso sarà adeguatamente regolato non ci saranno problemi di accesso a terzi. Attribuisco maggiore importanza alla concentrazione orizzontale perché è questo quel che dà potere reale. Nella rete di distribuzione invece, se l'accesso a terzi sarà ben regolato, gli abusi potran-

no essere ben vigilati e l'abuso da *good share of the market* sarà molto difficile.

[Domanda] Avrei tre brevi domande suggerite dal confronto tra la Direttiva europea e la nuova legge elettrica spagnola. Primo: nella nuova legge elettrica spagnola non si parla di Acquirente unico; devo dedurre dal fatto stesso che non sia stato citato neanche fra le *issues* della Direttiva europea il problema dell'acquirente unico non si sia posto in Spagna? Del resto non è mai stato sollevato neanche in questo dibattito tra noi addetti ai lavori, mentre da noi in Italia l'Acquirente unico sembra essere invece un grosso problema o quantomeno un grosso tema di discussione. Questa è più che altro una considerazione. La prima vera domanda che farei è relativa all'accesso a terzi alla rete regolato con tariffe note in Spagna. Ci può dare un'idea di massima su come sono state costruite queste tariffe di accesso alla rete? Un'ultima cosa. Ritengo che ci sia una Commissione analoga e separata per la regolamentazione del gas in Spagna. Se sì, come ritengo, quale è la sua opinione sul fatto che le Commissioni, le Autorità, siano separate o comuni come succede in Italia? Grazie.

[Fernández Ordóñez] Sì, per quanto riguarda la prima domanda: l'Acquirente unico non c'è perché ormai, secondo me, dell'Acquirente unico non ne parla più nemmeno chi l'ha inventato; credo quindi sia qualcosa di cui ci si stia dimenticando. Comunque in Spagna non ci sarà un Acquirente unico, come è ovvio dal modello che ho presentato.

Quanto alle tariffe di distribuzione e trasmissione soprattutto, si tratta di una proposta di tariffe su cui il Governo deve decidere più o meno tra una settimana. E' una proposta tariffaria che è stata fatta dai tecnici della Commissione che, personalmente, non conosco molto bene. Mi spiace ma non posso dirvi molto. So che nella tariffa vi è una componente *alla Ramsey*, che fondamentalmente favorisce i grandi consumatori e danneggia i piccoli consumatori. Li danneggia, nel senso che le tariffe di trasmissione e distribuzione vengono calcolate per la bassa tensione, mentre per l'alta tensione ci sono tariffe più basse: ciò favorisce i consumatori idonei che sono i più grandi. Questo in linea di massima, ma ripeto, non sono un esperto di questi aspetti e non sono in grado di dire nient'altro.

Per quel che riguarda la questione delle due Commissioni, in Spagna non è ancora stata creata quella del gas, ma se ne sta discutendo. A questo proposito, non mi è ancora molto chiaro quale sia la scelta migliore: credo che ci siano dei vantaggi e degli svantaggi nei suoi sensi. Ritengo positivo che esista anche una certa concorrenza tra regolatori, ma è ovvio che tra il gas e l'elettricità ci sono, per lo meno in Spagna, delle relazioni profonde, e quindi credo che ci siano anche dei buoni motivi

per pensare che dovrebbe esistere una sola Commissione. Quando si passa al modello unico, si perde la possibilità di avere due regolatori diversi, diciamo, con visioni diverse; quando, invece, ci sono due regolatori, ci sono problemi di mancanza di coordinamento e così via. Personalmente non ho ancora un'opinione definitiva. Comunque, in questo momento in Spagna si sta discutendo di creare una Commissione per l'Energia che includa anche gli idrocarburi. Non so come funzionino qui le cose, ma in Spagna c'è un'unica rete per il trasporto di idrocarburi e ci sono problemi di abuso di posizione dominante e di regolazione anche in quell'attività. A riguardo non ho ancora un'opinione definitiva.

[Domanda] La mia domanda, probabilmente spiegata anche dalla mia ignoranza sull'evolversi della situazione economica spagnola degli ultimi dieci anni, riguarda il grafico che mostrava l'evoluzione dei prezzi dell'energia elettrica in Spagna dal 1988 al 2000. Vedevo un aumento dei prezzi nei primi sette anni del 30 per cento circa, fino al 1995. Dal 1995 fino al 2000 si prevede una diminuzione *grosso modo* dei prezzi del 7-7,5 per cento. Ora mi chiedo se non ci sia stato un processo, come dire, di preparazione alla privatizzazione, all'apertura del mercato e alla liberalizzazione, come c'è stato del resto in Gran Bretagna ? Grazie.

[Fernández Ordóñez] No, assolutamente no. L'aumento delle tariffe nel periodo precedente ha altre origini. E' opportuno inoltre fare alcune precisazioni che chiariscano meglio la questione. Primo, gli aumenti tariffari sono sempre stati inferiori, e anche di parecchio, all'indice dei prezzi; ossia ogni anno le tariffe elettriche aumentavano di circa 2-2,5 punti in meno dell'indice dei prezzi al consumo. Anche se può sembrare un aumento significativo, dato che negli ultimi anni l'inflazione in Spagna si è ridotta, in realtà questi aumenti tariffari non sono mai stati, in termini reali, significativi. In termini reali, nell'arco di questi ultimi dieci anni, la tariffa elettrica è infatti notevolmente diminuita in Spagna. L'inflazione è scesa a livelli molto bassi (in questo momento siamo attorno all'1,9 per cento come nella maggior parte dei paesi europei) quindi non c'è stata alcuna strategia di preparazione al mercato. Quel che si può dire piuttosto della tariffa spagnola è che oggi il prezzo di generazione è del 70-80 per cento superiore a quello di mercato. Dalle simulazioni che stiamo facendo emergono prezzi unitari fra le 3 e le 5 *pesetas*, mentre attualmente la tariffa di generazione in Spagna, nonostante tutte le diminuzioni, è su un livello di circa 8 *pesetas*. Un prezzo di generazione ancora molto elevato rispetto quello di mercato. E' vero che il prezzo di mercato oggi riflette anche eccesso di capacità e quindi rispecchia i costi variabili più di quelli fissi. Ma il prezzo della generazione è sempre stato molto elevato in Spagna. Non si trattava, però, di un problema di preparazione

alla privatizzazione, ma fondamentalmente di un problema associato alla protezione del carbone (si pagava il carbone più o meno il doppio rispetto al prezzo internazionale) e di alcune centrali nucleari, costruite in un momento in cui i tassi di interesse erano molto alti e i costi di costruzione molto elevati. In Spagna il prezzo dell'energia nucleare prodotta in alcune centrali è pari al doppio, per citare un esempio, di quello prodotto delle centrali svedesi, costruite per la maggior parte dieci anni prima e con tassi di interesse più bassi. La Spagna ha costruito le sue centrali nucleari (un terzo della generazione è nucleare) dopo la crisi del petrolio, con tassi di interesse altissimi e con tempi di costruzione di dieci-dodici anni e quindi con costi di capitale enormi. Questo è in realtà ciò che spiega prezzi di generazione storicamente alti.

[Domanda] Volevo sapere che ruolo e che poteri ha l'Autorità da Lei presieduta nella soluzione di controversie che possono sorgere tra consumatori e utenti intesi in senso lato e le imprese?

[Fernández Ordóñez] Il nostro lavoro va in quella direzione: il ruolo da noi giocato sia in materia tariffaria che di qualità (anche se abbiamo solo un potere propositivo e poi spetta al Governo decidere) è mirato fondamentalmente alla protezione dei consumatori perché di solito le imprese sanno difendersi abbastanza bene da sole. Per quanto riguarda la risoluzione di conflitti individuali, abbiamo competenze per la soluzione di tutti i conflitti di accesso alla rete ma non di protezione dell'utente finale. Questo è un aspetto separato e per la protezione del consumatore esiste in Spagna un'agenzia speciale. Ma della risoluzione di tutti i conflitti puramente elettrici e di regolazione è l'Autorità che io presiedo l'ente incaricato. Alle nostre decisioni in materia si può fare ricorso comunque al giudice ordinario.

[Ranci] Se possibile, faccio una domanda da "avvocato del diavolo". Tu ci hai prospettato un sistema molto frammentato, molto disintegrato, ma qualcuno potrebbe dire che questo va nella direzione degli interessi del regolatore. E' indubbiamente meglio per il regolatore avere a che fare con un sistema frammentato, ma la mia domanda è: è anche meglio per il paese? Cioè, esistono degli interessi del paese diversi da quelli che noi, come regolatori, dobbiamo difendere? Ad esempio, la forza delle imprese nazionali sul mercato internazionale o la capacità delle grandi imprese di investire in ricerca più delle piccole imprese o altre cose che forse vengono sostenute dal Governo contro le proposte della Commissione?

[Fernández Ordóñez] Questa è una questione importante. Devo ripetere qualcosa che ho già detto. Io non sono contrario alla grande impresa che cresce sul mer-

cato e progredisce grazie alle sue capacità, prestando un buon servizio ai clienti e introducendo innovazioni. Accetto queste grandi imprese e credo che attaccarle sia controproducente, oltre che in contrasto con gli interessi del paese e la ricerca dell'efficienza. Ma il fatto è che le grandi imprese che provengono da monopoli non si sono costruite così da sole, sono invece cresciute sfruttando i consumatori e in qualche maniera sono cresciute ai margini del mercato. Perché dare il *placet* a qualcosa che è cresciuto e continua a crescere ai margini del mercato? La prova è, nel caso spagnolo, non so in altri casi, che queste imprese stanno vendendo i propri prodotti ad un prezzo doppio del dovuto. Quindi, mantenere grandi delle imprese che sono riuscite a far sì che il Governo obbligasse i consumatori a pagare il doppio non mi pare un fatto positivo per un paese.

Cosa hanno fatto alcuni stati americani con gli *stranded costs* ? Hanno giustamente associato la questione a quella della concentrazione, sostenendo: "Se lei vuole ricevere tutto questo denaro, che è un denaro al di fuori dei canali ordinari della concorrenza e ottenibile solo in forza dell'autorità dello Stato, deve cedere una parte delle attività, ma se lei non vende e vuole rimanere grande, io non le do questo denaro".

Questa logica, secondo me, è impeccabile: il consumatore dovrebbe avere infatti il diritto di pagare il meno possibile sia per l'elettricità che per i vestiti, le scarpe e qualsiasi altra cosa. Il problema è che in un altro settore un mercato protetto sarebbe meno accettabile, i consumatori osserverebbero: "Com'è possibile che il Governo pretenda che si debba pagare un prezzo superiore al valore di mercato?". Invece nel settore elettrico ci pare normale, perché tutto ciò che proviene dal monopolio per inerzia ci sembra normale. Credo che quel che dobbiamo trovare è la capacità, in qualche modo, di sorprenderci e di dire: questo non è ragionevole. Io non sono contrario alle grandi imprese, io sono contrario alle grandi strutture ereditate dal monopolio.

In ogni caso, fortunatamente nei paesi democratici decidono non solo i regolatori - cosa che a me peraltro pare eccellente - ma anche i legislatori e l'opinione pubblica. Il risultato finale non è necessariamente ciò che desidera il regolatore. Come credo di aver detto, noi non avremmo fatto in Spagna le cose esattamente nel modo in cui sono state fatte, ma forse questo è positivo perché la verità non sta nelle nostre mani. Grazie.

Redazione: **Autorità per l'energia elettrica e il gas**
Servizio documentazione e studi

Piazza Cavour, 5 - 20121 Milano
Tel. 02655651 fax 0229014219
e-mail: milano@autorita.energia.it

Progetto grafico: **Barbara Forni, Sergio Menichelli**

Impaginazione : **Antonio Ortolani**

Fotolito: **Joint, Milano**

Stampa: **Mazzucchelli, Milano**