



Autorità per l'energia elettrica e il gas

**L'IMPATTO DEI PROCESSI DI PRIVATIZZAZIONE NEI
SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS**

**Memoria per l'audizione del 9 gennaio 2001 davanti alla Commissione bilancio,
tesoro e programmazione della Camera dei deputati**

Memoria presentata per l’Autorità per l’energia elettrica e il gas dal Presidente, prof. Pippo Ranci

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati

Ringrazio anche a nome degli altri due componenti dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas qui presenti, il prof. Giuseppe Ammassari e il prof. Sergio Garribba, la Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati per l’opportunità offerta da questa audizione che ci consente di dare il nostro contributo all’indagine conoscitiva sulla competitività del “sistema paese”, facendo particolare riferimento ai servizi di pubblica utilità nei settori dell’energia elettrica e del gas.

Nei settori dell’energia elettrica e del gas, l’obiettivo di migliorare i livelli di competitività è affidato, per scelta del Parlamento in coerenza con l’orientamento dell’intera Unione europea, alla liberalizzazione. Liberalizzare nei servizi di pubblica utilità significa consentire che i servizi stessi siano forniti da imprese in competizione reciproca. La necessità per i competitori di potersi servire di strutture d’uso comune, in primo luogo le reti, nonché le esigenze proprie della pubblica utilità, rendono indispensabile che la liberalizzazione sia basata da un lato sulla revoca dei regimi di monopolio legale, e dall’altro lato, su un nuovo quadro di regole volte a garantire le condizioni di accesso alle strutture comuni e il rispetto delle esigenze di pubblica utilità.

Per questo motivo con la legge 14 novembre 1995, n. 481 si è provveduto in Italia, come quasi ovunque nei paesi economicamente più sviluppati, ad istituire con l’Autorità qui rappresentata un organismo dedicato alla promozione della concorrenza e alla regolazione dei servizi di pubblica utilità nei due settori dell’energia elettrica e del gas, dotato di ampio grado di indipendenza.

La liberalizzazione promuove la competitività. Infatti la concorrenza fornisce quegli stimoli alla continua ricerca di miglioramenti tecnici e organizzativi che consentono all’impresa di competere con successo sui mercati internazionali, che oggi sono sempre più strettamente connessi. È difficile conseguire un risultato analogo senza un contesto concorrenziale.

È solo nell’ambito della liberalizzazione che trovano giustificazione e impulso le privatizzazioni delle imprese pubbliche. Imprese che conservassero il grande potere di mercato, ereditato dal precedente assetto monopolistico, nel venire privatizzate, potrebbero risultare dannose all’economia del Paese, perché sarebbero in grado di mortificare la concorrenza; la preoccupazione per una tale eventualità non riguarda solo gli ambiti strettamente economici.

Già la trasformazione degli enti pubblici in società per azioni costituisce un passo significativo, e deve essere valutata per i diversi effetti che produce. L’adozione di un sistema contabile societario fornisce trasparenza, e ancor più quando vengono

introdotte le separazioni societarie e contabili imposte dalle norme per la liberalizzazione: solo così il grado di efficienza dell'impresa, nelle sue singole attività oltre che nell'insieme, può essere misurato e giudicato. Gli amministratori dell'impresa sono orientati a conseguire profitti nell'immediato e a disporre le condizioni per una redditività prospettica, obiettivi che si suole riassumere nell'espressione: "creare valore per gli azionisti".

Ciò è vero anche per l'impresa pubblica, non solo a causa della presenza di azionisti privati di minoranza, ma anche per l'esigenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica di sostenere le quotazioni del titolo in vista delle cessioni future. Agendo da imprenditore con ottica privatistica, l'amministratore dell'impresa pubblica in via di privatizzazione cerca di trarre vantaggio dal potere di mercato di cui l'impresa dispone, e di conservare ed estendere tale potere. Ne possono derivare difficoltà per l'instaurarsi della concorrenza, maggiori oneri per i consumatori, pregiudizio per le esigenze di pubblica utilità. L'autorità di regolazione, nel cercare di ovviare a questi inconvenienti, dispone di strumenti ampi, ma limitati rispetto alla difficoltà del compito. La sua indipendenza poi trova un limite nei poteri che la legge ha riservato al Governo, il quale si trova nella doppia condizione di agente della liberalizzazione e di azionista dell'impresa dominante, sempre esposto al rischio che le esigenze dell'azionista prevalgano su quelle del liberalizzatore.

La transizione configura equilibri fragili e instabili. Sia le esigenze di efficienza e competitività internazionale, sia quelle di tutela dei consumatori e di rispetto degli obblighi di utilità pubblica consigliano che non si resti a lungo in mezzo al guado.

La liberalizzazione in Europa

La realizzazione del mercato unico incontra nei servizi di pubblica utilità un terreno non privo di ostacoli. Le grandi attese sorte all'inizio degli anni novanta con il varo delle direttive comunitarie sul diritto di accesso alle infrastrutture essenziali, rafforzate nella seconda metà del decennio dalle direttive di apertura dei mercati dei servizi energetici, sono andate in parte deluse nella fase di attuazione da parte degli Stati membri.

Il processo di apertura sta procedendo con velocità e intensità non omogenee: ai vincoli imposti da interconnessioni insufficienti, difficilmente allentabili nel breve periodo, si aggiungono differenti scelte organizzative. Il mercato europeo dell'energia appare ancora lontano da un'adeguata integrazione, presentandosi segmentato in mercati nazionali e regionali: britannico, nordico, mitteleuropeo, iberico, italiano. In alcuni contesti nazionali permangono forti resistenze per la difficoltà, o la scarsa volontà, di scalfire la posizione di grandi imprese, ciascuna dominante nel proprio mercato di origine (i "campioni nazionali"); la disarticolazione delle imprese verticalmente integrate procede a rilento; le privatizzazioni segnano il passo.

In talune realtà dell'Europa continentale, segnatamente in Germania e in Spagna, si assiste a un processo di consolidamento delle maggiori imprese attraverso fusioni e

acquisizioni, incroci azionari e scambi di impianti (*asset swaps*) che sembrano prefigurare un oligopolio europeo, facilmente incline a sviluppare comportamenti collusivi. Imprese di proprietà pubblica, segnatamente quelle francesi, attuano aggressive strategie di acquisizioni all'estero, mentre sussistono ostacoli alla penetrazione di investitori esteri nel loro mercato domestico. Il principio di reciprocità, che informa la costruzione del mercato europeo dell'energia, risulta palesemente violato.

Stante l'insufficiente offerta concorrenziale, la stessa nascita di mercati regolamentati, di tipo borsistico, dell'elettricità e del gas rischia di non fornire i benefici attesi in termini di trasparenza delle quotazioni e di efficienza dei sistemi energetici.

Appare quindi auspicabile un'azione più incisiva della Commissione europea, volta a verificare concretamente e nei singoli casi l'esistenza di violazioni dei principi di concorrenza alla base del Trattato che istituisce la Comunità europea, in analogia con quanto operato nei confronti di altri settori industriali. Occorre intervenire con decisione imponendo agli Stati membri atti coerenti di liberalizzazione e privatizzazione, ed in particolare la rimozione delle barriere all'accesso, la separazione delle reti ancora facenti parte di imprese verticalmente integrate, il rispetto delle condizioni di reciprocità. È anche di grande importanza una convergenza delle misure di politica ambientale e fiscale che hanno effetto sulle condizioni di concorrenza.

L'interdipendenza fra gli Stati membri nelle questioni di politica energetica, segnatamente nella mitigazione dell'impatto ambientale e nel completamento del mercato unico dell'energia, è stata riaffermata dal "Libro verde" (*Towards a European strategy for the security of energy supply*), diffuso dalla Commissione Europea alla fine dello scorso novembre.

La creazione di un effettivo mercato interno dell'energia richiede, più che in altri settori dove le rigidità infrastrutturali sono minori, una tempestiva e coordinata definizione di norme capaci di rimuovere le barriere agli scambi. Deve ancora essere istituito un sistema di tariffe per il trasporto transfrontaliero dell'energia che sia chiaro, non discriminatorio e che non costituisca ostacolo agli scambi. Deve fare parte di tale sistema un approccio comune al problema delle congestioni, quali si creano con lo sviluppo degli scambi nei punti di insufficienza delle reti, in particolare ai confini tra mercati nazionali non ancora ben integrati. A questo compito sono dedicati, tra l'altro, gli sforzi comuni dei regolatori nazionali e della Commissione europea nell'ambito del *Forum* per la regolazione dell'energia elettrica che si riunisce periodicamente a Firenze, e dell'analogo *Forum* di regolazione del gas che si riunisce a Madrid.

Il metodo del consenso tra pubbliche istituzioni e imprese, che sta alla base dei due *Forum*, può consentire progressi importanti, ma insufficienti e di troppo lenta maturazione rispetto alle esigenze di sviluppo e di integrazione dei mercati energetici. Liberalizzazione e integrazione europea richiedono un'iniziativa politica più decisa, a sostegno della piena liberalizzazione e dell'opera dei regolatori, che spetta alla

Commissione e agli Stati membri. È auspicabile un sostegno in questa direzione da parte del Governo italiano. Sussiste infatti un interesse specifico dell'Italia a non mantenere i propri mercati energetici in una situazione di parziale isolamento rispetto a quelli europei, considerando anche i più alti prezzi dell'energia elettrica praticati in Italia e la maggiore dipendenza del paese dagli approvvigionamenti extra-europei di gas naturale.

I prezzi dell'energia

I servizi energetici costituiscono un importante fattore di competitività perché rappresentano una componente non facilmente comprimibile o sostituibile dei costi di produzione delle imprese, particolarmente significativa nei settori ad alta intensità energetica.

Confronti internazionali condotti con metodi rigorosi, descritti nelle pubblicazioni curate dall'Autorità, indicano una posizione di svantaggio relativo dell'Italia nei confronti degli altri paesi europei nelle tariffe dei servizi energetici. Tale conclusione è comune ai due settori, ma più marcata nel caso dell'energia elettrica, e con differenze a seconda dei profili di consumi esaminati e dell'orizzonte temporale preso a riferimento, e dell'accezione lorda o netta di imposte. Per favorire la competitività del sistema economico è necessario che i prezzi energetici si riducano in assoluto e seguano la tendenza discendente visibile nei paesi concorrenti.

L'instaurarsi di condizioni concorrenziali può fornire il contributo necessario allo scopo. La concorrenza va introdotta ogni volta che sia possibile, anche favorendo l'entrata sul mercato e lo sviluppo di nuovi soggetti imprenditoriali. Le condizioni per il suo innesto vanno verificate in ciascuna fase della formazione ed erogazione dei servizi energetici. Occorre superare la gestione congiunta di attività aperte alla concorrenza e di attività adatte ad essere esercitate in esclusiva: così l'attività di vendita deve essere scorporata da quella di distribuzione.

Alle preoccupazioni dei comparti industriali a maggiore impiego di energia, che ne lamentano l'eccessivo costo, non si può dare risposta soddisfacente e stabile attraverso riduzioni di prezzo finanziate con l'imposizione di oneri a carico di altri utenti. Tali pratiche di implicito sussidio, benché diffuse nel passato e parzialmente ancora oggi vigenti in vari paesi, compromettono la trasparenza del sistema tariffario e ne riducono l'efficacia allocativa, meritando l'attenzione e la censura della Commissione europea. La via maestra è invece una riduzione generale dei costi di fornitura dei servizi ottenibile con aumenti di efficienza.

Dalla concorrenza trarrà vantaggio la stessa industria energetica nazionale, che diverrà maggiormente competitiva, con benefici per l'occupazione.

L'energia elettrica

Il sistema elettrico italiano è gravato da debolezze strutturali che compromettono la sua capacità di competere e si traducono in prezzi superiori a quelli dei principali concorrenti.

Frenano lo sviluppo competitivo del settore elettrico l'eccessiva dipendenza dal petrolio del parco di generazione, la sua obsolescenza tecnologica, la sua elevata età media, la fragilità di parte della rete di trasmissione, fattori che ostacolano anche il miglioramento della qualità dei servizi e aggravano l'impatto ambientale del settore.

Una significativa riduzione del costo medio di generazione può derivare dal rinnovo degli impianti indotto dalla concorrenza. Nel segmento della generazione non si riscontrano oggi, né in un orizzonte di medio periodo, le condizioni per un equilibrato gioco competitivo: anche dopo le dismissioni di capacità produttiva previste dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 di attuazione della direttiva europea 96/92/CE, e pur tenendo conto dell'azione di sblocco di parte della capacità di importazione posta in essere dall'Autorità, il maggiore fra gli operatori manterrà una quota del mercato largamente preponderante.

Fino al completamento delle cessioni previste, l'Enel Spa controllerà una quota di offerta vicina o superiore al 50 per cento, avendo un assoluto predominio nella classe di impianti, cosiddetti "mid-merit", che nella maggior parte delle ore dell'anno si trovano in posizione marginale e quindi nella condizione di determinare il prezzo di equilibrio del mercato. Nell'ipotesi più ottimistica dal punto di vista della concorrenza, l'Enel Spa manterrà anche dopo il 2003 una quota dell'offerta complessiva sul mercato elettrico italiano dell'ordine del 40 per cento: quota che è considerata eccessiva a livello internazionale, considerando la peculiarità del mercato elettrico che non consente l'uso delle scorte e l'esperienza dei paesi che hanno liberalizzato per primi. La mancanza dei requisiti strutturali per la concorrenza nella generazione potrebbe ostacolare lo stesso funzionamento della borsa elettrica di prossima creazione.

La situazione descritta deve essere affrontata ponendo mano ad ulteriori cessioni di contratti e di impianti da parte dell'Enel Spa. Un contributo potrà provenire anche dalla costruzione, da parte di altri soggetti, di nuovi impianti di generazione da destinare in parte al rimpiazzo della quota obsoleta di quelli esistenti, in parte ad accrescere la potenza netta disponibile: a tale fine appaiono indispensabili lo snellimento dei processi autorizzativi per la costruzione di nuove centrali e il migliore coordinamento nella gestione di questi processi da parte dei diversi livelli di governo coinvolti.

Anche la rete di trasmissione pone problemi che devono essere affrontati. Lo sviluppo del mercato elettrico italiano e la sua integrazione in quello europeo richiedono urgentemente un notevole sforzo di potenziamento della rete, specie delle interconnessioni con l'estero. L'assetto organizzativo prescelto per la gestione della rete di trasmissione nazionale, basato sull'affidamento della gestione alla nuova società Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa e sul mantenimento della

proprietà della stessa rete in capo ai preesistenti proprietari, tra cui è preponderante l'Enel Spa, si sta rivelando scarsamente adeguato ad affrontare questi compiti. Le operazioni di sviluppo della rete appaiono al momento bloccate, e saranno probabilmente lente e difficili anche in futuro, a causa di tale divisione.

Sembra opportuno che sia verificata l'ipotesi di una riunificazione fra proprietà e gestione della rete nazionale. Essa potrebbe essere conseguita attraverso lo scorporo della Terna Spa, cui oggi fa capo la proprietà e la manutenzione della rete, dall'Enel Spa ed il suo ricongiungimento con la società Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa. Le modalità per attuare tale scorporo e ricomposizione possono essere molto semplici, e non implicare esborsi da parte del Ministero del tesoro, né imposizioni agli azionisti. La nuova società, pienamente titolare della rete, potrà eventualmente essere a sua volta avviata a privatizzazione se questa sarà la decisione assunta in sede politica: dal punto di vista della liberalizzazione importa solo che essa sia del tutto indipendente dagli utilizzatori della rete stessa, in particolare dalle società che hanno per oggetto la generazione e la vendita.

Il costo dell'energia elettrica per le industrie consumatrici: alcuni eventi recenti

Alcuni eventi dell'ultimo mese ci inducono a fornire qualche precisazione sul tema del costo dell'energia elettrica per i settori industriali che ne fanno intenso consumo e che quindi trovano in tale costo un elemento di rilievo per formazione del prezzo finale dei loro prodotti. Il maggior costo dell'energia elettrica in Italia costituisce una minaccia permanente per la competitività di prezzo dei prodotti di quelle imprese sui mercati internazionali. La difficoltà risulta accentuata nell'ultimo biennio dall'eccezionale aumento del prezzo del petrolio in lire, che si ripercuote sul costo dell'energia elettrica in Italia più che nei paesi concorrenti.

Il sistema tariffario italiano in passato ha posto rimedio al problema introducendo facilitazioni tariffarie alle imprese cosiddette "energivore", il cui costo veniva scaricato sulle tariffe degli altri clienti. Il mandato della legge istitutiva e la prospettiva di liberalizzazione non consentono all'Autorità di mantenere in vita tali pratiche di sovvenzione implicita. I prezzi, anche nel caso dell'elettricità, devono riflettere i costi di produzione. Le tariffe devono tener conto anticipatamente dei prezzi che si ritiene si formeranno sul mercato libero.

L'eliminazione delle sovvenzioni implicite comporta un aumento del prezzo dell'energia elettrica per le imprese "energivore" proprio quando l'effetto del petrolio è più severo. Per attenuarne l'impatto l'Autorità ha disposto una gradualità nel passaggio al nuovo sistema tariffario e una modulazione delle componenti rappresentative degli oneri generali di sistema, entro i limiti posti dal dovere di non ledere i diritti degli altri consumatori.

Una soluzione stabile non può derivare da specifici interventi sulla tariffa elettrica, ma dalla realizzazione di un mercato libero e aperto, nel quale le imprese acquirenti trovino parità di condizioni rispetto ai loro concorrenti degli altri paesi europei.

Osta a tale realizzazione l'insufficienza delle interconnessioni di rete con i paesi confinanti. In attuazione del disposto del decreto legislativo 16 marzo 1999, n.79, l'Autorità ha definito le modalità per assegnare la capacità di transito per l'anno 2001. Il metodo prescelto, un sistema di asta, è del tutto rispondente alla dottrina economica e all'orientamento largamente prevalente nelle sedi internazionali e in particolare europee. I proventi delle aste sarebbero stati impiegati per ridurre i costi di trasporto dell'energia elettrica sulle reti.

Alcune imprese "energivore" e loro associazioni hanno impugnato la delibera e il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ne ha disposto la sospensione; essa è stata confermata dal Consiglio di Stato. La ristrettezza del tempo disponibile per assegnare entro dicembre la capacità di transito per il 2001 ha costretto l'Autorità ad adottare un diverso metodo di assegnazione della capacità, che riflette le indicazioni contenute nella sentenza del Consiglio di Stato. Le assegnazioni, con criterio di proporzionalità rispetto alle richieste, sono state completate in tempo e il flusso delle importazioni all'inizio del 2001 è regolare. Il beneficio dell'acquisto a prezzi inferiori rispetto a quelli nazionali è ripartito tra i numerosissimi richiedenti.

Risulta opportuna, a seguito delle decisioni degli organi giurisdizionali che hanno rigettato la soluzione di mercato definita dall'Autorità, una riflessione: il ricorso agli strumenti economici di regolazione, comune in numerose esperienze internazionali, dovrà essere oggetto di approfondimento e dibattito affinché le valutazioni che si formano nelle sedi culturali, politiche e giurisdizionali tengano adeguatamente conto dei vantaggi della scelta di liberalizzare e aprire al mercato concorrenziale anche i servizi di pubblica utilità.

Merita menzione, in merito alle iniziative adottate al fine di sostenere la competitività dei settori utilizzatori di energia elettrica, il decreto con il quale il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ha disposto che i contratti di acquisto dell'energia prodotta da fonti rinnovabili e assimilate vengano trasferiti dall'Enel Spa al Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa ai sensi del decreto legislativo 16 marzo 1999, n.79, ed ha ulteriormente disposto che la stessa energia sia ceduta dal Gestore della rete attraverso una successione di aste. La misura ha recato un contributo allo sviluppo del mercato libero accrescendone lo spessore. Disponendo un'offerta aggiuntiva di dimensioni tali da raddoppiare di colpo la dimensione del mercato libero, fissando prezzi base d'asta molto inferiori a quelli a cui il Gestore della rete acquista l'energia, riservando due aste caratterizzate da prezzi base particolarmente bassi agli utilizzatori disposti ad accettare contratti di fornitura interrompibile, il decreto ha determinato un consistente ribasso del costo dell'energia solo per gli acquirenti ammessi, ma questo ribasso deve essere coperto con un aumento degli oneri di sistema addebitati alla generalità dell'utenza.

L'Autorità ha disposto l'attuazione ordinata e tempestiva della nuova disciplina, considerandone la natura transitoria. Essa condurrà un'indagine sulla quantità di potenza da assegnare a riserva per verificare la giustificazione e la praticabilità dei contratti interrompibili in futuro. Il prossimo avvio della borsa dell'elettricità consentirà un'impostazione più razionale al problema del costo dell'energia. Una

soluzione soddisfacente potrà venire solo dalla concorrenza nella fase di generazione, che determinerà un aumento di efficienza.

Nel campo delle tariffe elettriche altri provvedimenti dell'Autorità hanno permesso di controbilanciare l'impatto dei rialzi delle quotazioni dei combustibili maturato nel quadrimestre agosto-novembre 2000, che avrebbe comportato aumenti tariffari medi del 4,1 per cento per le tariffe in vigore nel primo bimestre dell'anno in corso. In particolare:

- a) Applicando il “*price cap*” previsto dalla riforma tariffaria, l'Autorità ha ridotto le componenti tariffarie a copertura dei costi di trasporto e di vendita dell'energia elettrica dell'1,3 per cento in termini nominali.
- b) Il prezzo all'ingrosso riconosciuto alle imprese di generazione per la copertura dei relativi costi fissi è stato ridotto del 20 per cento. L'intervento avvicina i prezzi riconosciuti ai livelli propri di una generazione efficiente, quali si determinerebbero in concorrenza. L'allontanamento dai livelli di prezzo determinati inizialmente sulla base dei costi rilevati nel sistema nel 1997 può ora essere operato senza pregiudicare l'equilibrio finanziario delle imprese esercenti, dato che esso è tutelato dalla disciplina di riconoscimento dei costi “incagliati” non recuperabili (“*stranded costs*”).
- c) È stata aggiornata la misura del rendimento medio di conversione del parco termoelettrico utilizzata nell'indicizzazione, nel senso di un maggior livello di efficienza.
- d) Gli oneri generali del sistema elettrico gravanti sul consumatore sono stati attenuati disponendo in via transitoria una maggiorazione della tariffa di accesso alla rete a carico della generazione da fonte idroelettrica. La misura si fonda sulla constatazione che, con il passaggio al mercato libero, non è più possibile mantenere un rimborso specificamente destinato alla generazione termoelettrica per coprire l'onere derivante dall'impiego del combustibile. Il prezzo dell'energia elettrica sul mercato libero, e conseguentemente anche quello di approvvigionamento per i distributori che riforniscono i clienti vincolati, è unico per l'energia generata da qualsiasi fonte. Conseguentemente l'energia da fonte idroelettrica, che non godeva del rimborso per il combustibile, usufruisce di un improvviso aumento del ricavo unitario non giustificato da maggiori costi, che ha quindi la natura economica di una rendita. Un parziale e transitorio prelievo di tale rendita appare giustificato. Nel primo bimestre dell'anno 2001 tale prelievo dovrebbe ammontare a circa 250 miliardi di lire.

A partire dall'1 gennaio 2001 scompaiono le vecchie tariffe amministrative per l'energia elettrica per i clienti non domestici: viene estesa a tutti i clienti vincolati la possibilità di scegliere tra varie “opzioni tariffarie” definite dalle imprese esercenti e controllate dall'Autorità. La verifica delle opzioni tariffarie presentate dagli esercenti ha richiesto impegnativi controlli da parte degli uffici dell'Autorità. È stato introdotto un regime sostitutivo per gli esercenti che non hanno presentato opzioni, o le cui opzioni sono state considerate non conformi alle regole e ai vincoli vigenti. La varietà

dell'offerta alla clientela potrà crescere con lo sviluppo di ulteriori opzioni tariffarie, dette "speciali", caratterizzate da livelli di qualità commerciale superiori a quelli minimi garantiti alla generalità dell'utenza.

Il gas naturale

Un forte rilancio competitivo va assicurato anche per il settore del gas. Le prospettive di sviluppo della domanda di gas, e il suo impiego crescente nella generazione termoelettrica e negli usi civili, consentono, e al tempo stesso richiedono, una rapida apertura ad altri operatori in concorrenza con il gruppo Eni Spa.

L'apertura del mercato va stimolata in primo luogo nelle fasi della produzione e importazione del gas. È necessario ricercare una maggiore concorrenza nell'approvvigionamento, da perseguire unitamente alla diversificazione delle provenienze. La costruzione del nuovo gasdotto libico contribuirà efficacemente a tale diversificazione, mentre il suo contributo all'introduzione di concorrenza sarà presumibilmente molto ridotto.

La concorrenza negli approvvigionamenti va stimolata principalmente attraverso la costruzione di nuovi terminali di rigassificazione da parte di nuovi operatori.

Può giovare alla riorganizzazione del settore la decisione dell'Eni Spa di conferire l'attività di trasporto sulla rete nazionale, inclusa la proprietà della rete stessa, ad una nuova società destinata ad essere collocata in borsa e della quale l'Eni Spa stessa non esclude di cedere il controllo, riconoscendo l'opportunità, già verificata da gruppi esteri, di presentare separatamente agli azionisti ed ai mercati finanziari società caratterizzate da profili di profitto e di rischio molto diversi. Da una totale separazione della rete il mercato può trarre l'indicazione che tale struttura, indispensabile per operare, sarà gestita con assoluta imparzialità rispetto ai diversi utilizzatori: un segnale favorevole per le decisioni di entrata di nuovi operatori.

Analoga valutazione può essere riferita al servizio di stoccaggio.

Deve essere creato anche per il gas un mercato di tipo borsistico, al quale possano accedere operatori nazionali ed esteri. La creazione di un mercato regolamentato delle contrattazioni potrà rivelarsi meno complessa di quanto suggerisca la sola tradizione dell'Europa continentale: costituiscono incoraggiante riferimento gli sviluppi in atto nel Regno Unito, negli Stati Uniti d'America e, ultimamente, anche in Olanda.

L'avvio della riforma tariffaria del gas

Alla fine dello scorso dicembre l'Autorità ha varato la riforma delle tariffe per distribuzione e fornitura del gas naturale. È stato così realizzato un importante adempimento sulla via del riassetto del settore previsto dal decreto legislativo 23

maggio 2000, n. 164, con cui è stata data attuazione nell'ordinamento italiano alla direttiva europea di formazione del mercato unico.

L'intervento di riordino sarà seguito a breve dalla riforma della tariffa di trasporto in alta pressione, sulla base di un documento attualmente in consultazione.

Il provvedimento adottato adegua i valori tariffari ai costi riducendo le eccessive differenze geografiche; separa l'attività di distribuzione da quella di vendita per consentire la liberalizzazione; predispose il sistema tariffario per l'esercizio della libertà di scelta del fornitore da parte di tutti i consumatori. A decorrere da gennaio e nella media dell'intero territorio nazionale la parte fissa delle tariffe scenderà di circa 8 lire al metro cubo, contribuendo a ridurre dal 4,5 al 3,7 per cento l'aumento dovuto all'indicizzazione ai prezzi internazionali del petrolio e derivati. La fase calante di tali prezzi e la ripresa dell'euro inducono a ritenere che l'aumento tariffario di gennaio abbia esaurito la trasposizione, smussata e ritardata in virtù del meccanismo di indicizzazione adottato, degli straordinari aumenti verificatisi nel biennio 1999 – 2000.

A partire dal prossimo luglio la vigente differenziazione tariffaria secondo l'uso del gas (cucina, riscaldamento, artigianato, commercio e piccola industria), priva di giustificazione sotto il profilo dei costi di produzione e spesso fonte di contenziosi, verrà sostituita da un'articolazione per fasce di consumo, con tariffe che rifletteranno i costi attribuibili a ciascuna di esse. Gli operatori saranno indotti a ricercare miglioramenti di efficienza dall'applicazione di un meccanismo di "price cap" che prevede una riduzione dei ricavi dell'attività di distribuzione del 3 per cento in termini reali su base annua nel triennio 2001-2004.

Per favorire lo sviluppo delle reti nelle aree del Paese non ancora raggiunte dal servizio del gas la riforma prevede una compensazione temporanea a copertura dei costi imputabili alle opere di nuova metanizzazione.

Agevolazioni per gli utenti in condizioni di disagio saranno determinate dai Comuni utilizzando un contributo a carico della generalità dell'utenza fino a un massimo dell'uno per cento dei ricavi (le relative disponibilità sono stimabili in circa 50 miliardi di lire annui).

Con una direttiva emanata contestualmente l'Autorità ha stabilito le condizioni per garantire la sicurezza delle reti di distribuzione del gas e la continuità della fornitura: obblighi di ricerca delle fughe di gas, di verifica dell'odorizzazione del gas e di miglioramento del servizio di pronto intervento. Tali attività fino ad oggi non erano regolate ed erano svolte secondo standard non uniformi dai circa 750 distributori operanti in Italia.

L'assetto organizzativo della distribuzione dei servizi energetici

La concorrenza deve essere promossa, nelle forme possibili, anche nella distribuzione.

Nel caso del gas l'argomento è oggetto di grande attenzione nella sede di riordino delle norme sui servizi pubblici locali, da raccordare con la disciplina dettata dal decreto legislativo 23 maggio 2000, n.164. Nel caso dell'elettricità la conferma delle concessioni di distribuzione esistenti, disposta dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n.79, deve essere attuata in modo da evitare che ne derivi una limitazione alla concorrenza nell'attività di vendita.

È in atto nel settore delle imprese di pubblica utilità un'evoluzione verso il modello della *multi-utility*. Le imprese traggono vantaggio dalle economie di costo derivanti dall'erogazione di servizi plurimi, soprattutto ora che il ricorso a moderne tecnologie informatiche e telematiche rende più agevole l'offerta di servizi diversificati a una comune base di clienti.

Vi è un altro elemento di interesse che spinge verso la *multi-utility*: le imprese di servizi tendono ad apprezzare la clientela, o meglio il grado di controllo su di essa che deriva da un consolidato rapporto, come fonte di profitti attuali ed attesi e come elemento costitutivo del valore dell'impresa stessa. Tale tendenza è motivo di preoccupazione, in quanto evoca la possibilità che l'impresa faccia affidamento sulla posizione dominante di cui gode nel settore originario, per facilitare la sua espansione verso settori contigui in condizioni di vantaggio rispetto ai concorrenti. Ne conseguirebbe una limitazione della concorrenza. Inoltre ne sarebbe esaltata la convenienza alla diversificazione, con possibile detrimento della qualità del servizio nel settore tipico dell'impresa.

Devono essere posti in atto adeguati rimedi.

Potrebbe essere anche valutata l'opportunità di trasformare la concessione per la distribuzione del gas in autorizzazione. Si verrebbe così, tra l'altro, a facilitare la realizzazione di reti complementari, con l'obiettivo di completare la penetrazione del gas sul territorio nazionale.

La via maestra consiste nella piena separazione tra l'attività di distribuzione e quella di vendita, e nell'effettiva e rapida liberalizzazione di quest'ultima.

Nel servizio del gas, gli affidamenti devono essere limitati alla distribuzione, coerentemente con il dettato del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164. La vendita deve essere considerata libera, fatta salva la gradualità nell'estensione dell'idoneità che deve seguire in generale le disposizioni dei decreti legislativi di liberalizzazione.

Per quanto riguarda l'elettricità, appare opportuno separare l'attività di distribuzione dall'attività di vendita, al fine di rendere omogenea la disciplina dei due settori, modificando le disposizioni del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, in modo da renderlo conforme al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164.

Inoltre potrebbe essere disposto che, nel caso di concentrazione in un'unica impresa o gruppo industriale di concessioni di distribuzione dell'elettricità e del gas nella stessa zona, l'eccessivo potere di mercato derivante dalle due concessioni esclusive venisse mitigato non solo limitando le concessioni alla sola distribuzione in senso stretto, ma

disponendo per quelle zone la piena liberalizzazione dell'attività di vendita, anticipando l'estensione dell'idoneità a tutta la clientela.

La liberalizzazione dei due settori ne trarrebbe impulso. L'estensione della libertà di scelta all'intera clientela troverebbe campo di sperimentazione, assai utile anche sotto il profilo tecnico e organizzativo, in aree limitate. La scelta delle aree di sperimentazione non sarebbe determinata da una discrezionalità amministrativa ma dalle scelte delle stesse imprese esercenti. Si creerebbe un equo bilanciamento tra diverse esigenze: l'interesse di alcune imprese esercenti ad estendere la loro attività in settori contigui potrebbe trovare realizzazione, ma le imprese così avvantaggiate dovrebbero consentire un più rapido cammino verso la liberalizzazione.

Considerazioni conclusive

I settori dell'energia elettrica e del gas risultano attraversati, non solo in Italia, da profonde trasformazioni che segmentano l'offerta di prodotti e servizi in una pluralità di mercati in ciascuno dei quali si confrontano operatori in concorrenza fra loro. Questi due settori insieme a settori contigui sono investiti da radicali mutamenti nel comportamento degli utenti, nelle tecnologie, nelle esigenze di investimento in infrastrutture multiuso.

Liberalizzazione e concorrenza nei settori energetici sono gli strumenti per recuperare competitività e consentire alle imprese nazionali di divenire protagoniste nel mercato europeo integrato dell'energia.

L'introduzione della concorrenza nei servizi di pubblica utilità muta l'organizzazione delle imprese e i termini di riferimento del concetto di servizio pubblico. Da un insieme di obblighi, talvolta eccessivamente rigidi e impropri, assegnati al concessionario si passa a vincoli di ordine generale che i soggetti esercenti il servizio sono tenuti a rispettare per la tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori e per la diffusione del servizio.

La liberalizzazione accompagnata da una regolazione attenta può offrire servizi più efficienti, riduzioni dei prezzi, migliore qualità dei servizi, innovazione tecnologica.

Nel caso di servizi di pubblica utilità con caratteristiche di essenzialità l'azione di regolazione richiede che siano garantite adeguate condizioni contrattuali di fornitura e standard minimi di sicurezza e di affidabilità del servizio.

Grazie per l'attenzione.