



Autorità per l'energia elettrica e il gas

**DISEGNO DI LEGGE AS 691 (LIBERALIZZAZIONE SETTORI
ENERGIA ELETTRICA E GAS)**

Memoria per l'audizione presso la
X Commissione Industria, Commercio, Turismo del Senato

Roma, 18 ottobre 2006

Signor Presidente, Signori Senatori,
desidero innanzitutto ringraziare Loro per avere voluto questa audizione, nell'ambito dell'esame del Disegno di legge finalizzato al completamento della liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, nonché per lo sviluppo del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili (Atto Senato n. 691).

Il Ddl citato contiene proposte relative a cinque principali argomenti: il completo recepimento delle direttive di liberalizzazione del settore energetico; misure in tema di risparmio energetico; efficienza negli usi finali e fonti rinnovabili; misure sulle accise per i combustibili; misure per facilitare la localizzazione di infrastrutture energetiche; misure per l'Autorità di regolazione del settore.

Alcuni di tali temi sono oggetto anche del Ddl Finanziaria ora in discussione o inseriti in provvedimenti ad esso collegati.

Si tratta di misure sulla riqualificazione energetica degli edifici, contributi per elettrodomestici e motori industriali ad alta efficienza, interventi sulla fiscalità energetica per finalità sociali, provvedimenti in materia di biocarburanti, agevolazioni IVA sulla fornitura di energia termica, misure di natura fiscale finalizzate a incentivare l'utilizzo di veicoli efficienti da un punto di vista energetico.

Su queste materie non mi soffermerò dunque in questa sede, riservandoci, se del caso, di formulare le nostre osservazioni secondo l'usuale modalità delle "segnalazioni" al Parlamento ed al Governo; nel seguito, le attuali osservazioni risulteranno dunque incentrate prevalentemente sui contenuti dell'articolo 1 che tocca questioni rilevanti e prioritarie per il sistema energetico italiano e più in generale per la competitività dell'intero sistema Paese.

Art. 1, comma 1. Disposizioni per il completamento del processo di liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas

"Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per completare il processo di liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, anche al fine di dare completa e corretta attuazione alle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE del 26 giugno 2003, del Parlamento europeo e del Consiglio, e 2004/67/CE, del 26 aprile 2004, del Consiglio relative a norme comuni per i mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale ed a misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale [...]"

L'Autorità, nel rispetto degli indirizzi del Governo e del Parlamento, ha da tempo segnalato la necessità di completare il processo di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, manifestando pure l'esigenza di un rapido recepimento delle Direttive europee del 2003: proprio le Direttive che con l'articolo 1 dell'Atto Senato n. 691 si intende attuare.

In ambito europeo, si sta riaccendendo il dibattito sui processi di liberalizzazione ed integrazione in un mercato unico dell'energia. È evidente infatti che si tratta di processi non ancora compiuti e che hanno dato solo in parte i risultati sperati. Questo fatto, più che ad una inadeguatezza del modello di sviluppo scelto a livello comunitario per il settore energetico, è dovuto alle asimmetrie ed ai forti ritardi persistenti nella sua attuazione in molti Paesi. Il superamento degli assetti monopolistici e delle integrazioni verticali delle filiere energetiche, avviato nell'ultimo decennio del secolo scorso, nasce dalla consapevolezza che il vecchio modello è viziato da inefficienze e non pone la concorrenza e la libera scelta del consumatore al centro dell'attenzione. Quanto ai necessari processi di transizione verso l'apertura dei mercati, va pure rilevato che incompletezze, lentezze od

asimmetrie, mantenendo gli ex monopolisti in posizioni di privilegio, possono generare situazioni ancora insoddisfacenti.

Art. 1, comma 2, lettera a) e b)

- a) indicare gli obblighi relativi al servizio pubblico imposti nell'interesse economico generale alle imprese che operano nei settori dell'energia elettrica e del gas concernenti la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità e la qualità delle forniture, l'informazione ai clienti sulle condizioni della fornitura secondo le direttive del Ministero dello Sviluppo Economico; in particolare, prevedere che sia garantita l'offerta di energia elettrica e di gas, a condizioni di mercato, ai clienti degli ambiti sociali e territoriali che più difficilmente possono trarre utilità dal mercato e che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas definisca le condizioni standard di erogazione del servizio, indichi prezzi di riferimento non vincolanti per le forniture ai clienti civili e alle piccole imprese e vigili sul funzionamento del mercato;
- b) promuovere la realizzazione di un mercato concorrenziale dell'offerta di energia elettrica e di gas naturale che tenga conto delle esigenze di diversificazione delle fonti e delle aree di approvvigionamento e della sostenibilità sotto il profilo ambientale.

E' ormai prossima la scadenza del primo luglio 2007, fissata dalle Direttive europee per la completa liberalizzazione della domanda. E' una data importante in termini di libertà e di diritti ma è anche una data in cui, in assenza di interventi legislativi quali quelli delineati nel Disegno di legge del Governo, possono concretizzarsi seri rischi per i consumatori più deboli.

Fra pochi mesi ogni cliente, inclusi quelli domestici, potrà acquistare energia elettrica e gas scegliendo liberamente il venditore; alla stessa data le direttive impongono agli Stati di limitare il proprio ruolo alla tutela di ben specificati interessi pubblici.

Questo vuol dire che non potranno più esistere tariffe fissate dall'Autorità per nessuna classe di utenza; l'Autorità potrà eventualmente solo indicare al mercato prezzi di riferimento non vincolanti, come giustamente previsto dal Ddl, che includeranno ed evidenzieranno i costi dei servizi soggetti a tariffazione, come il trasporto o la distribuzione.

La salvaguardia dei clienti domestici, ma anche dei clienti industriali, dipenderà quindi solo dal quadro competitivo che si sarà formato a quella data. Se la competizione sarà sufficiente, la liberalizzazione sarà un vantaggio per i consumatori; in caso contrario, ovvero se perdureranno situazioni configurabili, di fatto, come monopoli o oligopoli, si delineerà uno scenario carico di difficoltà.

Per il settore elettrico esistono elementi di ottimismo: attualmente, tenendo conto dell'andamento del mercato del petrolio, i prezzi sono già inferiori rispetto a quelli che si sarebbero verificati in assenza della liberalizzazione. Inoltre:

- l'offerta è significativamente superiore alla domanda, grazie ai numerosi impianti entrati in esercizio negli ultimi anni;
- l'Enel, che ha intrapreso un forte impegno di internazionalizzazione, copre ormai meno del 40% dell'offerta in Italia, ed il suo ruolo di operatore dominante (la cd "pivotalità") è significativo solo in alcuni momenti del mercato ed in alcune aree del Paese;
- si stanno sviluppando nuovi operatori verso dimensioni e capacità operative adeguate ad un contesto concorrenziale;
- esiste una rete di trasmissione indipendente dagli operatori, che garantisce tre elementi fondamentali per favorire competizione ed investimenti nella produzione: l'accesso imparziale alla rete stessa; la gestione neutrale del dispacciamento; il funzionamento dei mercati organizzati (la borsa elettrica) sul cui esito è direttamente basato il dispacciamento di merito economico;

- la rete di trasmissione, proprio perché indipendente, ha attivato un importante programma di investimenti non solo per rafforzare la rete interna ma anche per incrementare significativamente le interconnessioni internazionali;
- esiste un soggetto pubblico, l'Acquirente Unico, in grado, con una opportuna integrazione del suo ruolo, di intermediare i clienti più deboli, ed in particolare i clienti domestici, evitando quindi che essi siano implicitamente "catturati" dai distributori, ed in particolare dall'Enel che possiede il 90% della distribuzione.

Questi elementi non implicano che sia già automaticamente assicurato il pieno successo della liberalizzazione, ma certamente consentono di adottare, in tempi brevi, le regole e gli strumenti adeguati a tutelare non solo i clienti più deboli (a cominciare da quelli cui saranno riservati i benefici della "fascia sociale"), ma la totalità dei clienti.

Tali strumenti dovrebbero tra l'altro consentire di contemperare i meccanismi dell'Emission Trading con la necessità di non distorcere la concorrenza nel mercato elettrico. A parità di obiettivi ambientali è certamente possibile individuare nuove regole che evitino di creare ingiustificate rendite e di penalizzare i nuovi entranti, entrambi fenomeni oggi possibili, con chiaro danno per i consumatori.

Nel settore del gas la situazione è al contrario molto critica:

- l'offerta è appena sufficiente a soddisfare la domanda, ed addirittura insufficiente a garantire una adeguata sicurezza a fronte di eventuali eventi sfavorevoli climatici o accidentali o legati a problemi geopolitici internazionali; ciò a causa degli insufficienti investimenti infrastrutturali passati, in tutte le attività della filiera;
- l'Eni è l'operatore dominante in tutte le attività della filiera ed in tutte le aree del Paese;
- non si sono sviluppati nuovi operatori di dimensioni e capacità operative adeguate ad un vero contesto concorrenziale; finora i nuovi entranti sono stati rappresentati in buona parte da imprese che hanno comprato gas da Eni, riconoscendo a quest'ultima un mark up sulle cessioni oltre confine; Eni d'altro canto controlla tutte le infrastrutture per l'approvvigionamento gas del nostro Paese, oltre alla quasi totalità degli stoccaggi e della produzione nazionali;
- non esiste una rete di trasporto indipendente; ciò disincentiva gli investimenti di operatori terzi in quanto: l'imparzialità dell'accesso alla rete e della gestione del dispacciamento non è garantita dall'indipendenza dell'operatore di rete, ma solo dal controllo ex post dell'Autorità e dell'Antitrust (che possono sanzionare, come già avvenuto in vari casi, ma non impedire ex ante comportamenti anticoncorrenziali); è inoltre impossibile il funzionamento imparziale di mercati organizzati (la borsa del gas) il cui esito, assieme al dispacciamento, dovrebbe essere oggi necessariamente gestito da un'azienda controllata da uno dei concorrenti in gioco, per giunta il dominante;
- la rete di trasporto, proprio perché non indipendente e limitata nella sua azione al perimetro nazionale, non ha attivato investimenti per incrementare le interconnessioni internazionali; i pochi investimenti per il potenziamento dei metanodotti di importazione sono stati solo recentemente accelerati dall'Eni, attraverso società di diritto estero, sulla base di sollecitazioni o impegni voluti dal Governo e dalle Autorità antitrust italiane ed europee, nonché dall'Autorità per l'energia;
- non esiste un soggetto pubblico in grado di intermediare i clienti più deboli, ed in particolare i clienti domestici, evitando quindi che essi siano implicitamente "catturati" dai distributori, ed in particolare dall'Eni.

Questi elementi fanno temere che, anche a fronte di una accelerazione nel processo di recepimento delle Direttive, sempre necessaria ed opportuna, i tempi per evitare una fase di sostanziale monopolio nel settore del gas anche nel prossimo futuro restino limitati.

Fino ad oggi, sebbene in Italia la domanda sia totalmente libera sin dal 2003, è stata possibile una certa attività dell'Autorità (attraverso la definizione di "prezzi di riferimento") tesa a contenere i prezzi per i consumi domestici (che rappresentano circa un terzo della domanda). Tuttavia, nonostante l'apertura totale del mercato sia stata un atto volontario dell'Italia, in assenza di un obbligo comunitario, la fissazione di tali "prezzi di riferimento" è già oggetto di una costituzione in mora da parte della Commissione Europea e non sarà più possibile oltre la data del primo luglio 2007.

In assenza di concorrenza e nell'impossibilità di interventi dell'Autorità, l'unico limite ai prezzi sarà dettato dalla eventuale volontà dell'Eni di contenere l'abuso della sua posizione dominante per non incorrere nelle sanzioni Antitrust.

Va detto con chiarezza che la situazione che si prospetterebbe già dal prossimo anno (e soggetta ad aggravarsi fra soli quattro anni con la caduta del "tetto antitrust" alle immissioni dell'Eni) non configurerebbe solo il ritorno al vecchio "monopolio pubblico", bensì un passaggio al "monopolio privato". Eni è infatti una società in larga parte posseduta da soggetti, appunto, privati e naturalmente deve avere comportamenti che tengono conto di interessi che non coincidono di norma con gli interessi pubblici o dei consumatori.

La confusione tra interessi dell'Eni ed interesse pubblico nuoce alla chiarezza del disegno riformatore.

Se gli obiettivi pubblici sono la sicurezza e l'economicità degli approvvigionamenti e delle forniture, questi sono raggiungibili attraverso un forte incremento dell'offerta e della competizione. La prima implica anche lo sviluppo di nuove e diversificate capacità infrastrutturali per approvvigionamenti e stoccaggi, mentre la seconda dipende dalla possibilità, per nuovi soggetti di adeguata capacità, di entrare nel mercato senza handicap.

Il sostegno alla crescita del "campione italiano" sul mercato internazionale è certo auspicabile, sostenibile, sollecitabile soprattutto per le attività di ricerca, produzione, commercializzazione e vendita. Si tratta di una crescita possibile e già vissuta da altri "campioni internazionali", che si propongono ora come operatori di successo e non come controllanti, domestici e unici, di infrastrutture da "monopolio tecnico"; una crescita, insomma, che non richiede necessariamente: la difesa di rendite legate a posizioni largamente dominanti sul mercato nazionale; il mantenimento di insoddisfacenti livelli di concorrenza sul mercato nazionale; il protrarsi del controllo pieno dei "monopoli tecnici" già citati e rappresentati dal sistema infrastrutturale, cui tutti i concorrenti devono poter accedere senza alcun timore per la sua neutralità.

D'altro canto la "terziarizzazione" della rete di trasporto gas, ad esempio, non può considerarsi un indebolimento dell'Eni, così come la terziarizzazione, già realizzata, della rete elettrica non ha certo ridimensionato la vitalità dell'Enel. Inoltre, gestione e sviluppo di Snam, che rappresenta meno del 2,5% dei ricavi complessivi dell'Eni, fanno capo a tariffe fissate dall'Autorità e pagate da tutti i consumatori e dagli stessi concorrenti dell'Eni.

Le conclusioni dell'ultima indagine del Parlamento (X Commissione Camera)

Già nelle conclusioni dell'indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del settore dell'energia, svolta dalla X Commissione Attività produttive della Camera, conclusa nel febbraio di quest'anno da un documento approvato, con voto biparte e quasi all'unanimità da tutte le forze politiche, si legge che "i risultati raggiunti dal processo di liberalizzazione del settore elettrico appaiono senz'altro più incoraggianti di quelli ottenuti nel settore del gas, nel quale l'alto livello di concentrazione del mercato, le carenze di infrastrutture nazionali di adduzione e stoccaggio e le rigidità nell'accesso alle reti di trasporto internazionali, impediscono il corretto operare dei meccanismi concorrenziali."

E ancora, “gli stessi incentivi ad investire nell'approvvigionamento di gas da parte di altri operatori sono stati vincolati dall'esistenza di porzioni di domanda lasciata libera dall'incumbent nel mercato nazionale per rispettare almeno formalmente i tetti antitrust.”

“Il paradosso, emerso proprio [nei] giorni di emergenza negli approvvigionamenti di gas – prosegue la Commissione - è che l'operatore dominante ha modulato la propria capacità di importazione (e stoccaggio) su previsioni dell'andamento della domanda di gas rivelatesi sottostimate, tali da non garantire, per almeno gli anni 2006 e 2007, un sufficiente grado di sicurezza negli approvvigionamenti, oltre che un adeguato eccesso di offerta, tale da consentire il benefico dispiegarsi delle dinamiche della concorrenza.”

“La sicurezza energetica nazionale e le esigenze di sviluppo di un vero mercato concorrenziale rendono necessario ridefinire la missione di società di servizi quali Snam Rete Gas e Stogit attraverso la separazione dagli interessi commerciali del gruppo di controllo, che ha convenienza alla coincidenza tra domanda e offerta a sostegno dei prezzi e del controllo delle quote di mercato.”

Quindi, si legge nelle conclusioni, [occorre] “garantire un accesso ai terzi e un utilizzo neutrale delle infrastrutture di trasporto e di stoccaggio, attraverso la separazione, anche proprietaria, tra l'operatore dominante e gli operatori (Snam e Stogit) che gestiscono in regime di sostanziale monopolio la rete di trasporto e degli stoccaggi.”

L'Autorità condivide queste considerazioni e soluzioni, peraltro già espresse anche direttamente con alcune articolate “segnalazioni” poste, a suo tempo, all'attenzione del Parlamento e di questa Commissione; mi permetto di riproporle alla Loro attenzione, come parte integrante di questo intervento, necessariamente più sintetico.

Art. 1, comma 2, lettere c), g), e)

Allineato alle impostazioni parlamentari già citate ci sembra l'Art 1, comma 2 del Ddl in discussione, che tra i propri principi e criteri direttivi, prevede anche di

“promuovere la realizzazione di nuove infrastrutture di approvvigionamento e di capacità di stoccaggio di gas naturale in sotterraneo necessarie per il funzionamento del sistema nazionale del gas, all'integrazione dei sistemi europei del gas naturale e agli obiettivi di sicurezza degli approvvigionamenti, stabilendo gli obiettivi minimi indicativi per il contributo alla sicurezza che deve essere fornito dal sistema nazionale degli stoccaggi di gas naturale in sotterraneo”;

quindi, di

"promuovere [...]un'effettiva concorrenza attraverso l'adozione delle misure relative alla separazione societaria, organizzativa e decisionale tra le imprese operanti nelle attività del trasporto e della distribuzione di energia elettrica e di gas naturale e dello stoccaggio di gas naturale e le imprese operanti nelle attività di produzione, approvvigionamento e vendita, prevedendo l'accesso non discriminatorio alle reti e all'attività di misura e, ove necessario, limiti alla partecipazione azionaria o forme di separazione proprietaria tra le attività di trasmissione di energia elettrica, trasporto e stoccaggio di gas naturale e le attività di produzione, approvvigionamento e vendita di energia elettrica e di gas naturale;”

infine, di

“promuovere la realizzazione di nuove infrastrutture di approvvigionamento e di capacità di stoccaggio di gas naturale in sotterraneo necessarie per il funzionamento del sistema nazionale del gas, all'integrazione dei sistemi europei del gas naturale e agli obiettivi di sicurezza degli approvvigionamenti, stabilendo gli obiettivi minimi indicativi per il contributo alla sicurezza che deve essere fornito dal sistema nazionale degli stoccaggi di gas naturale in sotterraneo.”

L'Autorità è certamente favorevole ai principi indicati nel testo appena citato. D'altra parte, lo stesso Ddl prevede che questa autorevole Commissione e la sua omologa della Camera dei Deputati

svolgano una funzione di stimolo, miglioramento e controllo sulle misure che il Governo riterrà di proporre nel dettaglio.

L'adozione di misure basate sui principi di cui discutiamo oggi, appare peraltro:

- simmetrica a quanto già sperimentato positivamente con la separazione tra la rete elettrica e l'operatore dominante, culminata nella costituzione dell'operatore indipendente, Terna, di cui Enel detiene ora solo il 5%;
- perfettamente congruente con le necessità nazionali ed europee; non in relazione a qualche astratto principio ideologico, ma alle fattuali carenze del Paese in termini di dotazione infrastrutturale ed apertura del mercato gas, pressoché immutata rispetto al momento in cui la liberalizzazione è stata avviata nel 2000, con il Decreto legislativo n. 164.

La dinamica della domanda nel nostro Paese ha seguito un incremento rapido e costante: dai 70,45 miliardi di mc del 2002 agli 86,17 del 2005, con un incremento del 22,5% e un tasso medio annuo di crescita superiore al 5%. In valore assoluto si tratta di oltre 15 miliardi di mc. Attualmente, la domanda è prevista in crescita annuale di circa il 3% fino al 2010.

Di contro, nello stesso periodo 2002-2005, la capacità di stoccaggio, essenziale per il funzionamento del nostro sistema, è cresciuta solo del 10,5% (in valori assoluti, per la modulazione, è passata da circa 6,3 miliardi di mc nel 2002 a circa 7,4 miliardi di mc nel 2005).

È quindi aumentata del 5% circa tra 2005 e 2006, ed è ulteriormente cresciuta negli ultimi mesi, sotto la spinta delle ultime "emergenze" invernali.

Questi recenti potenziamenti, ottenuti con misure celeri e senza lo sfruttamento di nuovi campi, danno il segno di come essi potessero essere attuati prima.

Gli incrementi citati restano, a tutt'oggi, comunque insufficienti rispetto al fabbisogno. Registriamo infatti una domanda di stoccaggio in eccesso, rispetto alla capacità disponibile, sin dal primo anno di liberalizzazione; quest'anno tale eccesso ha raggiunto circa i 2,5 miliardi di mc. A titolo di esempio, si consideri che il rapporto tra le disponibilità di stoccaggio di modulazione e la domanda è sceso dal 10% all'8,7% tra il 2002 e il 2005; tali dati, inoltre, non considerano l'esigenza di sviluppo della risorsa stoccaggio ai fini proconcorrenziali e per nuovi servizi necessari a creare maggiore liquidità nel mercato. Si noti infatti che già la settimana scorsa gli stoccaggi sono stati completamente riempiti, mentre il clima e il calendario avrebbero consentito di effettuare immissioni per capacità aggiuntive e quindi per poter disporre di più gas nel periodo critico invernale. Si tratta di limiti dovuti più alla mancanza di capacità ricettiva che alla carenza di fornitura di materia prima.

Va poi ricordato che lo stoccaggio non costituisce solo la riserva cui attingere per i consumi, ma anche lo strumento che "spinge" il gas in rete. Questa specifica capacità dello stoccaggio si definisce "di punta": la quantità di gas che il sistema è in grado di estrarre in un giorno. Ebbene, questa capacità "di punta", nel nostro Paese, è ferma dal 2002 a circa 250 milioni di metri cubi al giorno; ciò significa che, sebbene sia aumentata, grazie ad alcuni accorgimenti tecnici, la capacità complessiva del sistema stoccaggi, la potenzialità del sistema stesso di erogare gas per far fronte alle richieste di punta del consumo nazionale, è rimasta pressoché immutata negli ultimi anni.

Tale inerzia appare peraltro ingiustificata anche in considerazione dei risultati finanziari registrati negli ultimi anni da Stogit, società soggetta all'attività di direzione e coordinamento dell'Eni, dei cui ricavi rappresenta solo lo 0,5%, circa. Si consideri, a titolo di esempio, che l'utile netto di Stogit, nel 2005, è stato di 121 milioni di euro (completamente distribuiti in dividendi), il rapporto tra utili e ricavi ha superato il 33%, mentre gli investimenti sono stati di soli 34 milioni (nel 2004 erano stati 22 milioni), addirittura inferiori agli ammortamenti, pari a 53 milioni di Euro.

Né vale a spiegare questa inerzia una ipotetica scarsa attenzione del Regolatore per lo sviluppo di tali infrastrutture. Sia dalla sua istituzione, l'Autorità ha anzi adottato soluzioni incentivanti e nel

periodo 2002-2004 la tariffa del servizio da nuove realizzazioni è stata addirittura libera. Oggi, oltre alla normale remunerazione del capitale investito (pari a circa 7 punti percentuali), l'Autorità riconosce un ulteriore 4% di remunerazione del capitale investito (per un totale, quindi, di una remunerazione dell'investimento pari a circa l'11%) per un periodo di otto anni nel caso di potenziamenti, mentre gli anni salgono a 16 per le nuove realizzazioni.

Se il problema degli stoccaggi è centrale nel gas (e paragonabile, nel settore elettrico, a quello di una capacità produttiva adeguatamente sovradimensionata rispetto alla domanda, condizione verso cui si sta andando), altrettanto significativa è la questione delle infrastrutture di trasporto.

Dal 2000 ad oggi è stato realizzato solo il gasdotto Greenstream dalla Libia, per un maggiore apporto pari a 8 miliardi di mc. I potenziamenti del TAG (dalla Russia via Austria per 6,5 miliardi di mc) e TTPC (dall'Algeria, per altri 6,5 miliardi di mc) sono in corso e dovrebbero essere operativi per il 2008. Si tratta di potenziamenti più volte rinviati dall'Eni e solo ora accelerati a fronte della "emergenza" ed a seguito di ripetuti solleciti da parte del Governo e dell'Autorità, formulati anche prima dei periodi emergenziali e quando l'Eni paventava una "bolla" di gas, giustificando così i propri differimenti e scoraggiando le iniziative di altri.

Da quanto già ricordato penso emerga con chiarezza come la nostra richiesta, più volte reiterata, di una separazione proprietaria della rete e degli stoccaggi dall'operatore dominante, non sia un estremismo teorico, ma una pragmatica ed urgente esigenza; la situazione sta dimostrando che senza una rete indipendente non si determina un clima di fiducia negli investitori e negli operatori utilizzatori, non si realizzano proattivamente infrastrutture, non si offre quel minimo sovradimensionamento di capacità infrastrutturale che, in qualunque mercato, è preconditione per la promozione di un adeguato eccesso d'offerta e di condizioni di concorrenza che favoriscano i consumatori.

Attualmente, oltre all'Italia, gli unici due Paesi maggiori della UE in cui le reti di trasporto sono di proprietà degli incumbent sono la Francia e la Germania (in quest'ultima, tuttavia, c'è comunque pluralità di operatori per il trasporto); in questi stessi Paesi dove la liberalizzazione dei mercati è in forte ritardo si registrano prezzi del gas tra i più alti. In Paesi come l'Inghilterra, la Spagna, il Portogallo, l'Olanda, la Danimarca sono già state adottate soluzioni con reti di trasporto separate ed affidate a società indipendenti.

La "terziarizzazione" della rete era peraltro già stata individuata dalla Legge 27 ottobre 2003, n. 290, che fissava il termine per l'uscita di Eni da Snam Rete Gas al luglio 2007. Tale termine è stato poi posticipato al dicembre 2008 dalla Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Inoltre, già nelle conclusioni dell'indagine congiunta raggiunte nel 2004 da questa Autorità assieme con l'Autorità Antitrust si legge: "La soluzione preferibile in un ottica di promozione della concorrenza sarebbe prevedere una separazione proprietaria completa tra le attività di vendita sul mercato nazionale e quelle di trasporto internazionale". E ancora "con riferimento al permanere di un assetto verticalmente integrato di Eni nelle fasi di trasporto nazionale e stoccaggio, oltre alla ricordata possibilità di influenzare l'esito della concorrenza sui mercati della vendita con comportamenti di tipo opportunistico difficilmente monitorabili, assume rilevanza il fatto che tale impresa possa gestire l'intera flessibilità del sistema gas nazionale (flessibilità dei contratti take or pay, flessibilità degli stoccaggi, flessibilità nell'uso della capacità di trasporto, gestione del Punto di Scambio Virtuale), oltre che a proprio vantaggio, anche a detrimento della concorrenza. Si auspica, pertanto, la cessione da parte di Eni delle quote di capitale sociale detenute in Snam Rete Gas e dell'intera partecipazione detenuta in Stogit. Esito di tale processo dovrebbe essere la creazione di un Independent System Operator (ISO) che detiene e gestisce le infrastrutture di trasporto e di stoccaggio. Questa misura sembra necessaria, inoltre, per superare i problemi regolatori e competitivi connessi alla verifica delle condotte delle attuali società (Snam Rete Gas e

Stogit) rispetto ai terzi, e per la corretta creazione di incentivi al potenziamento delle infrastrutture di trasporto e di stoccaggio.”

Proprio in questa direzione, dunque, sembra andare anche la parte centrale dell’

Art 1, comma 2, lettera l)

“Promuovere la concorrenza nelle forniture di gas dall’estero, anche in relazione al regolamento (CE) n. 1775/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 settembre 2005, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto di gas naturale, riformulando la disciplina prevista dall’articolo 19 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, e successive modificazioni, sulla base dello sviluppo atteso della situazione concorrenziale del mercato del gas naturale, tenendo conto del grado di terzietà delle infrastrutture di approvvigionamento all’estero e delle effettive possibilità di accesso dei terzi ai mercati esteri, purché in presenza di effettive condizioni di reciprocità nel settore con le imprese di Stati non appartenenti all’Unione europea.”

Peraltro, questo articolo tocca anche un’altra questione rilevante, quella promozione della concorrenza delle forniture dall’estero e le condizioni di reciprocità, anche con imprese non appartenenti alla UE.

Lo sviluppo di capacità e la diversificazione attraverso gasdotti, rigassificatori e stoccaggi, nonché la “terziarizzazione” delle infrastrutture, sono ovviamente condizioni necessarie ma non sufficienti al dispiegarsi di un eccesso di offerta adeguata alle attese dei consumatori; serve pure un’azione dei Governi (nazionali ed europeo) e degli operatori dell’energia per promuovere e attivare sorgenti e flussi di approvvigionamento internazionale di gas adeguatamente convenienti, affidabili e diversificati.

In questo senso ed in una situazione come quella attuale (prezzi elevati e instabili del petrolio; insufficienti investimenti in nuove infrastrutture; domanda crescente delle economie emergenti; tensioni politiche e sociali in alcuni paesi esportatori) ma anche di fronte ad un utilizzo “politico” delle risorse energetiche da parte di qualche paese fornitore, l’Europa dovrebbe parlare con una sola voce sullo scacchiere internazionale degli approvvigionamenti, perseguendo una politica comunitaria capace di far valere il peso di 450 milioni di consumatori.

Come ho già avuto modo di accennare nell’ultima “Relazione” al Parlamento e al Governo, sarebbe opportuno assicurare, a livello UE, accordi quadro ed opzioni di lungo periodo per l’approvvigionamento di idrocarburi, promuovendo anche contratti pluriennali a prezzi predeterminati in modo da garantire sicurezza degli approvvigionamenti, maggiore liquidità dei mercati e prezzi più stabili e contenuti. Grazie a questi accordi ed “opzioni” si potrebbe anche indurre le compagnie occidentali ad investire in aree politicamente più stabili e su giacimenti oggi considerati marginali. Tale politica potrà essere facilitata se la scala delle contrattazioni e degli investimenti passerà da una dimensione nazionale ad una europea.

Per realizzare questi grandi ma imprescindibili obiettivi occorre pure superare l’attuale stato di transizione, proseguire nel cammino verso l’apertura dei mercati e la realizzazione del mercato europeo dell’energia. Ciò richiede anche: una armonizzazione dei contesti operativi nazionali (normative energetiche, ambientali, fiscali, industriali, tecniche, ecc.) per offrire agli operativi condizioni di sviluppo e competizione sempre meno asimmetriche da paese a paese della stessa UE; condizioni di reciprocità ed apertura dei mercati che interessino anche aree limitrofe alla UE, nonché importanti paesi fornitori di risorse energetiche; un quadro regolatorio armonizzato, prevedibile e stabile nel tempo, che incoraggi investimenti su scala europea ed internazionale; una valorizzazione del Consiglio Europeo dei Regolatori, basato su una parallela armonizzazione dei ruoli, poteri e gradi di indipendenza delle varie autorità di regolazione nazionali.

D'altra parte, in assenza di un mercato europeo unico dell'energia, sufficientemente concorrenziale e aperto, gli Stati membri possono trovare facili alibi per seguire vie nazionali e rafforzare comportamenti neo-protezionistici. In questo senso, e come già detto circa gli operatori ed il loro sviluppo, sembra anche più opportuno mirare a "campioni europei" che sappiano competere sui mercati internazionali piuttosto che a "campioni" o "dominanti nazionali" che si attardino a difendere il loro mercato ed i loro privilegi domestici. Nella competizione globale, il ritorno alle vie nazionali porterebbe l'Europa ad una sicura sconfitta.

Art 1, comma 2, lettera e)

"Ridefinire le misure di compensazione territoriale di cui all'articolo 1, comma 36, della legge 23 agosto 2004, n. 239, anche mediante la razionalizzazione delle diverse forme di compensazione"

È apprezzabile che nel Ddl si affronti la grande questione delle compensazioni territoriali. Sul tema, l'Autorità si era espressa già ai tempi della discussione della "legge 239/04". Attualmente, a favore dei territori sede di impianti di produzione di energia elettrica, è previsto il pagamento di una quota proporzionale all'energia prodotta; tale misura tende a essere percepita non come uno stimolo alla localizzazione di infrastrutture di cui il Paese ha essenziale bisogno, bensì come la compensazione per un danno subito dal territorio, compensazione i cui effetti, peraltro, non sono percepibili dai cittadini in maniera diretta.

È apprezzabile quindi la prospettiva in cui si muove il Ddl, di costruzione del consenso, per le infrastrutture energetiche e nel confronto con le Istituzioni Locali. Infatti il Ddl prevede, oltre alla certezza circa la qualità dell'informazione e del monitoraggio ambientali, anche ritorni percepibili direttamente dai cittadini – attraverso, ad esempio, sconti sul prodotto – e non solo compensazioni

Art. 1, comma 2, lettere h) e i)

- h) "promuovere le operazioni di aggregazione territoriale delle attività di distribuzione, a vantaggio della riduzione dei costi di distribuzione, attraverso l'identificazione, in base a criteri di efficienza di bacini minimi di utenza;
- i) definire gli indicatori e i criteri in base ai quali valutare le offerte per il servizio di distribuzione di gas naturale, tenendo conto dei principi di cui al comma 6 dell'articolo 14 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164".

Il Ddl si propone di promuovere per entrambi i settori gas ed elettricità il raggiungimento di masse critiche significative per gli operatori, innalzando la qualità del servizio reso e potenziando la capacità di investire e innovare. L'Autorità si è già espressa su questi temi (in particolare per il settore della distribuzione gas) con una segnalazione, raccomandando che prevalgano scelte di lungo termine in grado di tutelare maggiormente i consumatori, senza ledere gli interessi degli enti locali.

In questo senso appare molto opportuna una definizione precisa della scala di valori, in base ai quali definire le gare per l'affidamento dei servizi di distribuzione del gas, che sia in grado di contemperare due principali esigenze: un sollecito conveniente prezzo finale per gli utenti, una seria strategia di investimenti ed efficientamenti sostenibili nel tempo.

Art. 1, comma 1 e Art. 1, comma 2, lettera d)

In essi si fa riferimento al riassetto dei soggetti e di alcuni strumenti operativi del settore energetico, prevedendo di

"... definire [...] gli aspetti connessi della normativa, ivi compresi l'assetto e le competenze delle società pubbliche e degli enti pubblici operanti nei sistemi dell'energia elettrica e del gas naturale" e ancora di

“disciplinare il mercato degli strumenti finanziari derivati collegati ai mercati fisici dell’energia elettrica e del gas, anche attraverso la definizione di una sede unificata di contrattazione, prevedendo la reciproca informazione e collaborazione tra l’Autorità per l’energia elettrica e il gas e le altre autorità di vigilanza.

Il mercato dell’energia ha in effetti bisogno di una ridefinizione degli assetti e delle competenze di alcuni soggetti (società pubbliche ed enti pubblici) operanti nel settore energetico. In tale ambito rientrano le società Gestore del Sistema Elettrico, Gestore del Mercato e Acquirente Unico; le loro funzioni appaiono oggi bisognose di un aggiornamento, alla luce del completamento del processo di liberalizzazione e della riunificazione, tra proprietà e gestione, della rete elettrica di trasmissione nazionale. Occorrerà in particolare fare in modo che le missioni di tali aziende, che operano per finalità pubbliche a beneficio del mercato e quindi del consumatore elettrico, non siano viziate da improprie finalità finanziarie.

Circa quest’ultimo aspetto, opportunamente si esprime la citata lettera d) dell’art 1, comma 2, del Ddl, che prevede per la “borsa elettrica” l’atteso avvio del mercato dei prodotti derivati. Essi dovrebbero, a nostro avviso, rimanere legati alla “commodity” di riferimento (energia elettrica) e quindi gestiti dal GME sotto la vigilanza del Ministero di settore e del Regolatore.

Art. 5

Ridefinizione dei poteri dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas

L’intero art. 5 del Ddl riguarda un chiarimento e un adeguamento dei poteri dell’Autorità per facilitare il conseguimento degli obiettivi generali della politica di settore, indicati dal Parlamento e dal Governo (negli atti di programmazione macro-economica e negli atti di indirizzo, quale il DPEF).

L’Autorità, dunque, potrà sempre meglio contribuire a garantire la tutela dei clienti finali e promuovere la concorrenza; ciò anche mediante misure atte a promuovere condizioni di pari opportunità competitiva per ogni operatore di mercato.

Come ho già ricordato, il prossimo primo luglio ci troveremo di fronte a una scadenza estremamente importante per i cittadini consumatori dei settori energetici nazionali dell’energia elettrica e gas: la completa apertura dei mercati lato domanda in una situazione di concorrenza, lato offerta, non ancora soddisfacente. Perciò l’Autorità prende atto con molto favore dell’intendimento espresso nel Ddl per un chiarimento e perfezionamento del proprio ruolo, in parallelo ad un opportuno potenziamento dell’obbligo, per la stessa Autorità, di rendicontazione al Parlamento. A favore di questa previsione ci siamo espressi anche in passato, apprezzando con soddisfazione l’intendimento dei Presidenti del Senato e della Camera di sviluppare l’interlocuzione con le Autorità indipendenti, attraverso le Commissioni di competenza.