

La decisione storica di adottare una moneta unica per l'Europa produrrà anche l'accelerazione e il consolidamento del processo generale di integrazione economica, con riflessi su tutti i settori e in particolare su quelli finora meno direttamente coinvolti. È possibile e auspicabile che essa generi una vigorosa ripresa del lavoro di costruzione di politiche comuni e di rafforzamento delle istituzioni europee, anche nel garantire la concorrenza e nel regolare il funzionamento di alcune attività economiche, tra cui i servizi di pubblica utilità.

La prosperità di ciascuna regione d'Europa viene a dipendere ancor più strettamente dalla capacità competitiva delle imprese e delle unità produttive: cadono le residue protezioni, anche in settori fin qui sottratti al confronto competitivo, e viene meno l'effetto riequilibratore offerto dagli aggiustamenti di cambio. Assumono maggior rilievo anche i fattori di competitività esterni all'impresa e costituiti dal costo, dalla qualità e dall'affidabilità dei servizi alla produzione: tra questi i servizi energetici, che per alcuni comparti produttivi presentano un'incidenza elevata sul costo globale di produzione e che in generale, almeno per quanto riguarda il servizio elettrico, sono insostituibili.

I servizi energetici non solo hanno peso nella competizione dei settori utilizzatori ma sono essi stessi pervasi da un'ondata competitiva assolutamente nuova. L'innovazione tecnologica ha determinato grandi progressi nello sviluppo e nel controllo delle reti elettriche e del gas, consentendo l'accesso di più operatori alla medesima rete, e modificando quindi radicalmente quello che è stato finora considerato un monopolio naturale; inoltre ha ridotto la dimensione economicamente ottimale degli impianti di generazione elettrica, consentendo l'affiancarsi di produttori in concorrenza. Il volto dei due settori nell'Europa che si va unificando sarà quindi assai diverso da quello del passato. Sistemi di reti integrate saranno resi accessibili in modo da consentire una serrata competizione nell'offerta e un'ampia libertà di scelta dal lato della domanda. L'identificazione territoriale e nazionale degli esercenti è destinata ad attenuarsi. Cresce il numero dei soggetti esercenti il servizio e si accentua il loro carattere imprenditoriale. I mercati si integrano facendo crescere il volume degli scambi, fino alla creazione di vere e proprie "borse" dell'energia. Si aprono spazi maggiori all'iniziativa e all'innovazione, con incremento dell'efficienza.

Perché la concorrenza operi e i vantaggi siano trasferiti all'utenza occorre che l'accesso alla rete sia libero, e a tal fine ben regolato; il distacco dal regime monopolistico richie-

de una liberalizzazione graduale, ma allo stesso tempo sufficientemente veloce da suscitare le necessarie decisioni di entrata e di investimento da parte dei nuovi soggetti, in un clima di certezza e di regole trasparenti. L'equilibrio e l'accessibilità dei mercati, la trasparenza delle transazioni e tutti gli aspetti dell'interesse pubblico vengono tutelati con un rafforzamento della regolazione, affidata spesso a istituzioni tecnicamente ben attrezzate e dotate di un grado di indipendenza superiore a quello tradizionalmente riconosciuto alle pubbliche amministrazioni. Istituzioni del genere si trovano ormai in molti paesi, sia in Europa che in tutte le altre aree industrializzate del mondo.

Il servizio elettrico soddisfa esigenze primarie della popolazione e deve perciò essere garantito a tutti in condizioni di sostanziale eguaglianza; in parte, caratteristiche analoghe si possono riferire al servizio del gas. Gli aspetti di servizio pubblico hanno avuto un peso nel determinare in passato la scelta di molti paesi a favore della gestione pubblica di questi servizi. La trasformazione che si è avviata, e che la tecnologia, la globalizzazione e l'integrazione europea rendono irreversibile, impone di mantenere ed elevare i livelli qualitativi del servizio pubblico per altra via: la regolazione assume i compiti che erano della gestione pubblica e ne assicura l'esecuzione per una via più trasparente e certa, in quanto la tutela degli utenti non è più mescolata e confusa con l'interesse aziendale ma

si colloca chiaramente in norme esterne all'impresa, che il regolatore è incaricato di fissare e far rispettare.

L'intervento regolatorio è necessario per tutti quei fini che non risulterebbero automaticamente raggiunti per opera delle imprese: i requisiti di un servizio pubblico accessibile anche a chi versa in condizioni di minor potere contrattuale o di disagio; la tutela dell'ambiente, la cui evidenza è ulteriormente testimoniata dai recenti impegni assunti a Kyoto per azioni volte a contrastare l'effetto serra. Di questi impegni e dei nuovi obiettivi di politica energetica si discuterà nella prossima Conferenza nazionale energia e ambiente. Promozione della concorrenza, apertura del mercato e libertà di scelta, universalità e qualità del servizio, tutela dell'utenza più debole e dell'ambiente sono dunque obiettivi non contrapposti, e che possono essere perseguiti nel passaggio ad un nuovo contesto di integrazione europea e internazionale.

L'Unione europea, su impulso della Commissione, ha ormai un percorso fissato in modo sufficientemente chiaro. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato la Direttiva 96/92/CE per l'elettricità, che deve essere recepita negli Stati membri entro il 19 febbraio 1999. L'analoga Direttiva per il gas è stata approvata l'11 maggio scorso.

Tocca ora ai paesi membri recepirle e renderle operative. Per la Direttiva sul mercato elettrico alcuni paesi hanno già compiuto il cammino.

L'Italia lo ha intrapreso: il Parlamento ha dedicato notevole attenzione al settore elettrico, nel dibattito sulla legge comunitaria che contiene la delega al Governo per il recepimento della Direttiva sul mercato elettrico e in occasione di due indagini conoscitive, e si appresta a esaminare la Direttiva sul mercato del gas.

Gli obiettivi devono essere fissati e perseguiti con ambizione e determinazione se non si vuole che il nostro paese, per quanto riguarda i servizi dell'elettricità e del gas, resti ai margini dall'impetuosa e promettente trasformazione che si osserva in Europa e nel mondo.

Cogliere l'occasione è compito comune di diverse istituzioni, ciascuna nel proprio ambito: in primo luogo del Parlamento e del Governo.

Il Parlamento italiano, con la legge 14 novembre 1995 n. 481, ha deciso che la regolazione dei servizi venisse affidata ad autorità indipendenti: nel caso dei due settori energetici, all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Si è così inaugurata una nuova fase dell'azione pubblica nel settore dei servizi di pubblica utilità.

L'Autorità presenta oggi al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri la sua prima Relazione annuale, che ha per oggetto lo stato dei servizi e l'attività svolta. Questa presentazione propone una sintesi dei principali temi trattati e sviluppa alcune riflessioni sulle caratteristiche che la regolazione va assumendo.

LO STATO DEI SERVIZI

I servizi energetici a rete sono erogati con regolarità e con parametri di prestazione che reggono al confronto internazionale. Il servizio elettrico è diffuso in tutto il paese. Il servizio del gas, con una diffusione territoriale parziale, si presenta comunque più sviluppato in Italia che nella media dei paesi europei.

I due sistemi elettrico e del gas mostrano livelli di efficienza organizzativa e tecnica, e in particolare di efficienza energetica, suscettibili di miglioramenti anche rapidi, se le porzioni più arretrate di essi vengono sottratte a situazioni di eccessiva protezione.

Sulla base del lavoro precedentemente svolto in relazione alle Carte dei servizi, l'Autorità ha svolto una rilevazione che conferma marcate differenze territoriali nel grado di affidabilità e nelle caratteristiche qualitative dei due servizi: soprattutto nella continuità del servizio elettrico (frequenza e durata delle interruzioni) e nelle condizioni di fornitura del servizio gas (stato delle reti, rapporto con l'utenza).

Le differenze territoriali emergono anche dalla prima indagine sul grado di soddisfazione dell'utenza domestica, promossa dall'Autorità.

I prezzi sono alti nel confronto con molti paesi, ma non i più alti tra i grandi paesi europei. Il confronto internazionale è

reso difficile, specie per le utenze industriali, dalle differenze dei prezzi interni tra tipologie di utenza nell'elettricità e nel gas, e tra zone nel gas. Si rilevano difficoltà per la competitività internazionale soprattutto delle industrie che presentano elevati consumi specifici di energia elettrica, almeno per quanto riguarda quelle che non godono di regimi tariffari agevolati. Le strutture tariffarie, frutto di decisioni stratificate nel tempo e di calcoli ormai superati, presentano distorsioni e disparità ingiustificate. Si aggiunge il peso delle imposte sull'energia, tra i più elevati in Europa, che attenua la percezione, da parte del consumatore, degli incrementi di efficienza, riducendo quindi l'interesse dell'utenza per trasformazioni strutturali orientate al miglioramento produttivo. Il diverso trattamento tributario delle fonti di energia altera la concorrenza tra di esse, a volte in direzione coerente con la necessaria correzione per gli effetti ambientali, ma talvolta in direzione opposta. La molteplicità delle imposte gravanti sul medesimo servizio costituisce un fattore di disturbo e di opacità.

Altro elemento di debolezza è costituito dalla dipendenza del sistema energetico nazionale dall'importazione di idrocarburi. L'estrazione di gas sul territorio nazionale perde importanza a fronte della crescita della domanda, alimentata in misura crescente da un'importazione caratterizzata dalla concentrazione geografica delle provenienze. Una diversificazione degli

approvvigionamenti si impone, per il benessere degli utenti e per la competitività internazionale del sistema produttivo.

L'assetto attuale

Pur con notevoli differenze, i due settori continuano a caratterizzarsi per la presenza dominante di un'impresa pubblica, che ha garantito negli ultimi quattro decenni la fornitura del servizio, pur generando diseconomie e posizioni di rendita. Ad essa era affidata in parte la cura di interessi generali, sia pure sotto le direttive dell'autorità politica, nonché il coordinamento delle altre imprese, private o locali, operanti per lo stesso servizio.

Nel settore elettrico la nazionalizzazione operata nel 1962 affidò all'Enel il compito di provvedere alla generazione, trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, assicurando sicurezza della fornitura su tutto il territorio nazionale, con tariffa unica fissata a livello di Governo. Il compito di programmazione, strumentale alla garanzia di sicurezza del servizio, ha giustificato il conferimento all'Enel di diritti esclusivi per l'importazione ed esportazione e di poteri sugli operatori esclusi dalla nazionalizzazione: le imprese produttrici e distributrici, costituite in prevalenza da quelle degli enti locali; e gli autoproduttori, trasformatisi poi in produttori indipendenti autorizzati anche a cedere l'energia elettrica prodotta secon-

do una disciplina definita con la legge 9 gennaio 1991, n. 9. A seguito della trasformazione dell'Enel in società per azioni, operata dal decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, compiti e poteri dell'Enel hanno trovato nuova definizione nel regime di concessione, concretizzatosi con la relativa convenzione del 28 dicembre 1995. Essi sono coerenti con un sistema imperniato sulla programmazione e sulla proprietà pubblica dell'impresa. Quel sistema è stato avviato ad una revisione profonda già con l'estensione dei compiti affidati alle imprese private di generazione, operata dalla legge n. 9 del 1991, poi con l'avvio del recepimento della Direttiva europea 96/92/CE nella legislazione nazionale, da completare entro il 19 febbraio 1999, e con le decisioni di privatizzazione di importanti imprese elettriche degli enti locali e della stessa Enel in un tempo più lungo e con modalità ancora da definire.

Nel settore del gas la legge istitutiva dell'Eni del 1953 riconosceva diritti di esclusiva per l'esplorazione, la produzione e il trasporto di gas nazionale, limitatamente ad una zona (la Val Padana e l'alto Adriatico) circoscritta geograficamente, ma cruciale sotto il profilo dello sviluppo della produzione e dei consumi interni. A partire dagli anni settanta l'Eni ha realizzato importanti opere infrastrutturali per l'importazione di gas dall'estero e per il suo trasporto su tutto il territorio nazionale: a

fronte del suo ruolo indiscusso non è stato mai ritenuto necessario stabilire un monopolio legale di queste attività. Il decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 ha rimosso il regime di esclusiva, anche per l'attività di stoccaggio.

L'impegno programmatico di metanizzare buona parte del paese si è tradotto, oltre che nella realizzazione di una politica tariffaria incentivante, in contributi pubblici per l'estensione delle reti rivolti in particolare al Mezzogiorno. Siamo inoltre prossimi al raggiungimento di una fase di minore espansione dei consumi, salvo gli impieghi per la generazione elettrica, che si presentano con sicure prospettive di crescita. Stanno emergendo nuove imprese e nuove iniziative. Ciononostante, le imprese del gruppo Eni risultano ancora riconosciute dalla prassi regolatoria, e per alcuni aspetti dalla legge, come portatrici di interesse pubblico. La trasformazione dell'Eni in società per azioni e la successiva privatizzazione, che nel 1998 giungerà a interessare la maggioranza delle azioni, impediscono di riconoscere nell'attuale configurazione del servizio le condizioni necessarie per la tutela dell'interesse generale. L'Autorità, anche in relazione al processo di recepimento della Direttiva europea, intende contribuire a modificare l'organizzazione del settore.

Nel servizio di distribuzione del gas l'eccessiva frammentazione degli esercenti e l'esistenza di situazioni estremamente differenziate nel rapporto tra amministrazioni comu-

nali ed esercenti configura soluzioni che non sempre sono le più vantaggiose per l'utenza. La ricerca di soluzioni ispirate a trasparenza e concorrenza si è recentemente espressa anche nel dibattito parlamentare sul disegno di legge n.1388 riguardante le imprese erogatrici di servizi pubblici locali.

Verso un mercato concorrenziale ed europeo

In entrambi i settori la trasformazione che si sta avviando produrrà nuove forme organizzative, oggi ancora insufficientemente definite, ma le cui linee principali si ricavano dalle Direttive europee in via di recepimento e dalle tendenze evolutive dei sistemi a rete nel mondo. Il dato principale è l'introduzione della concorrenza e del mercato.

A lungo la struttura tradizionale dei servizi a rete è apparsa inconciliabile con la concorrenza. La fornitura del servizio è stata assicurata nel settore elettrico da un unico soggetto verticalmente integrato, che riunisce in sé le attività di generazione, trasmissione a lunga distanza, distribuzione locale e vendita dell'elettricità; nel settore del gas naturale le corrispondenti attività di estrazione (o importazione) e trasporto e per una quota importante quelle di distribuzione e vendita sono state svolte da un soggetto dominante. I sistemi integrati nacquero come locali e si sono sviluppati nel corso del

secolo per l'elettricità, in un periodo più breve e recente per il gas, organizzandosi per aree di crescente ampiezza, interconnettendosi e sviluppando gli scambi reciproci. L'intervento pubblico ha fortemente contribuito, specie in Europa, alla creazione di sistemi nazionali.

L'unicità della rete, che ha consentito ai sistemi nazionali di razionalizzarsi, costituisce anche il limite principale all'introduzione della concorrenza; la coesistenza di reti alternative sullo stesso territorio è economica solo in casi rari. La natura della rete ha costituito un potente argomento per istituire monopoli legali o riconoscere monopoli di fatto e per considerare inapplicabile un modello diverso da quello del fornitore unico integrato verticalmente.

La situazione si può dire radicalmente mutata nel corso degli ultimi due decenni. In numerosi paesi, europei e non, l'introduzione di modelli organizzativi orientati alla concorrenza è in atto con crescente intensità di innovazioni e varietà di soluzioni organizzative e normative. L'accesso alla rete, che rimane unica, viene consentito a operatori diversi dal gestore della rete stessa, cosicché l'utente finale può essere raggiunto da più offerte di vendita in concorrenza. In taluni sistemi gli operatori integrati verticalmente vengono costretti ad aprire la propria rete all'attività altrui; in altri l'attività di gestore della rete è affidata ad un soggetto cui non è consentita l'attività di vendita. Dovunque si sviluppano pro-

duttori - venditori indipendenti, che operano anche senza possedere reti.

La concorrenza appare in prospettiva come la forma di mercato dominante, a condizione che ai concorrenti sia garantito l'accesso alla rete o alle reti in condizioni di imparzialità. I consumatori ne trarranno benefici considerevoli, in termini di rapporto tra costo e servizio e di libertà di scelta.

L'Unione europea affronta la trasformazione sopra delineata nel quadro del completamento del mercato interno: con le Direttive sul mercato interno dell'elettricità e su quello del gas si compie un passo importante per adeguare anche i settori dei servizi pubblici al superamento delle barriere nazionali. L'orientamento non si differenzia sostanzialmente da quello seguito per gli altri servizi pubblici a rete. I punti cruciali sono le condizioni di accesso alle reti, la separazione contabile tra le diverse attività per impedire che profitti di monopolio vengano usati per alterare le condizioni di offerta sui mercati concorrenziali, il riconoscimento di libertà negoziale ad una fascia estesa di operatori del servizio e di acquirenti dello stesso. Caratterizza l'approccio europeo la volontà di operare la trasformazione senza indebolire le caratteristiche di accessibilità al servizio di pubblica utilità e, nel caso dell'energia elettrica, quelle di universalità, con una funzione di riequilibrio sociale.

Come per altri servizi pubblici, anche nei settori dei servizi energetici un contesto di mercato, come quello che si va creando in molti paesi, è adatto alla privatizzazione delle imprese pubbliche, dato che implica il passaggio ad una pluralità di operatori e una più chiara distinzione tra le responsabilità dell'impresa e quelle del Governo e del regolatore.

I modelli concorrenziali non richiedono per la loro funzionalità un particolare assetto proprietario. Vi sono esempi di sistemi nei quali la concorrenza interessa anche imprese pubbliche, nazionali o locali. Ciò è coerente con il Trattato di Roma che prescrive che alle imprese pubbliche venga applicato lo stesso regime concorrenziale cui vanno soggette quelle private.

Laddove si privatizza, è preferibile che le modalità secondo cui le privatizzazioni vengono attuate siano tali da favorire, o almeno non ostacolare, un'evoluzione del settore nella direzione della concorrenza. In particolare, le due principali condizioni per un buon funzionamento del mercato, e cioè il numero e la dimensione relativa delle imprese operanti entro un medesimo mercato e la separazione tra le funzioni di gestione della rete e le funzioni di produzione e fornitura, possono essere create meglio e più tempestivamente quando la proprietà dell'impresa monopolistica rimane in capo ad un soggetto che condivide la strategia dell'apertura alla concor-