

PIPPO RANCI

## CONCORRENZA E LIBERALIZZAZIONE: IL CASO DEI SERVIZI ENERGETICI A RETE

*in corso di pubblicazione in:*

**ASTRID – Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese** – a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini – Passigli editore – Firenze 2005

### *Un'area delicata per le liberalizzazioni*

Dalle liberalizzazioni ci si aspetta un impulso alla crescita e alla competitività del sistema. I servizi energetici a rete non fanno eccezione, nel senso che un passaggio da un regime di monopolio a uno di concorrenza è in generale possibile e consente miglioramenti di efficienza: tuttavia il settore si distingue per caratteristiche che a prima vista appaiono d'ostacolo e in ogni caso impongono adattamenti del modello concorrenziale e particolari precauzioni.

Innanzitutto le reti non si possono duplicare o moltiplicare se non a costi proibitivi. Le reti configurano quindi casi di monopolio "naturale" (l'espressione, comune nella letteratura economica, non ha riferimento alla natura ma indica semplicemente condizioni di costo).

Tradizionalmente questo argomento è stato sufficiente per chiudere ogni prospettiva di liberalizzazione. Si è sempre ritenuto che non si può trattare una rete dell'elettricità o del gas come una rete stradale su cui transitano veicoli indipendenti, soggetti solo alle regole del codice della strada. La rete va tenuta sotto controllo da un soggetto che assuma la responsabilità di farla funzionare in sicurezza. Per la rete elettrica questo significa tenerla in tensione, e quindi governare in tempo reale la produzione delle centrali in modo che corrisponda al prelievo dei consumatori. Nel caso della rete del gas si tratta di garantirne la pressione e la composizione chimica, e questo comporta il controllo delle immissioni. Quindi tradizionalmente il settore è stata appannaggio di imprese che controllassero tutte le fasi dell'attività (imprese integrate verticalmente).

La possibilità materiale di far funzionare un sistema a rete con tanti soggetti che operano indipendentemente si è concretizzata con il progresso delle tecnologie informatiche a partire dagli anni '80. Ora vi è la possibilità tecnica di appoggiare ad una medesima rete milioni di transazioni commerciali tra soggetti diversi, operando misurazioni e fatturazioni separate del servizio di trasporto. Naturalmente il gestore della rete mantiene la responsabilità della sicurezza, ma questo compito può essere svolto per gran parte facendo fare ad altri, cioè organizzando specifici mercati

per i singoli servizi. Certamente resta necessario che i livelli di produzione delle centrali elettriche si adeguino in tempo reale alle imprevedibili variazioni della domanda che ciascuno di noi determina premendo interruttori a piacere: ma per questo è sufficiente al gestore della rete controllare poche centrali, o addirittura organizzare una specie di borsa continua in base alla quale la produzione viene continuamente adeguata, sia in aumento che in diminuzione, dalle centrali che offrono di farlo alle migliori condizioni (si chiama mercato del bilanciamento).

Quindi liberalizzare i servizi energetici a rete è possibile, purché con accorgimenti adeguati e facendo eccezione per la rete, che resta in monopolio. Ma è utile liberalizzare?

Contro la liberalizzazione viene invocata la nozione di servizio pubblico. È convinzione ampiamente condivisa che questi servizi devono giungere a tutti i cittadini (l'elettricità) o almeno a tutti quelli che abitano in zone economicamente accessibili (il gas), sono necessari alla vita e non devono essere posti fuori della portata dei meno abbienti, devono essere offerti in condizioni di sicurezza e con garanzia di continuità nel tempo: in altre parole, si tratta di servizi che rivestono caratteri spiccati di "pubblicità". È quindi dovuta agli utenti una particolare protezione, che tradizionalmente è stata prestata da un fornitore pubblico o strettamente legato alla pubblica amministrazione.

Queste due caratteristiche, il carattere monopolistico della rete e le esigenze del servizio pubblico, hanno a lungo giustificato un assetto nel quale un'impresa monopolistica si assume obblighi di servizio pubblico e in cambio ottiene un riconoscimento legale del suo monopolio basato sul controllo delle reti.

Da quando la possibilità tecnica della liberalizzazione è apparsa chiara, cioè dalla fine degli Ottanta, in tutto il mondo il vecchio modello è entrato in crisi e la proposta della liberalizzazione si è fatta strada.

La spinta a liberalizzare è venuta da diverse parti. I grandi consumatori vogliono libertà di scelta del fornitore. Domandano libertà d'azione i fornitori potenziali concorrenti, in particolare i generatori di elettricità già operanti per conto del monopolista e desiderosi di acquisire una clientela propria, i generatori per autoconsumo desiderosi di avere anche sbocco sul mercato, i monopolisti di un'area desiderosi di espandersi in aree contigue. Preme per la liberalizzazione la vasta area di opinione che manifesta insofferenza nei confronti di un ampio controllo pubblico dell'economia e di una commistione tra sfera politica e sfera economica; se non altro, si constata in molti paesi che il controllo statale dell'economia è fonte di inefficienze e clientelismi, che il mescolare compiti pubblici e affari privati inquina entrambi i processi.

Queste esigenze sono state sentite in varia misura e con tempi diversi nei paesi europei. Dapprima in quelli in cui il vecchio modello di impresa pubblica funzionava meno bene e in cui la

politica era più decisamente orientata allo sviluppo dei mercati e alla riduzione dei compiti pubblici, come nel Regno Unito. Ma la scelta di liberalizzare non è stata prevalentemente ideologica: l'organizzazione del mercato elettrico su base liberalizzate è stata perseguita nei paesi scandinavi quasi contemporaneamente all'esperienza britannica, e per ragioni eminentemente pratiche, tanto che ad esempio in Norvegia molte imprese elettriche locali sono rimaste pubbliche ma si sono adattate a operare in un contesto concorrenziale. Poi sono arrivati gli altri paesi.

Decisiva ai fini delle scelte europee è stata la constatazione che solo abbattendo i regimi monopolistici nazionali e quindi liberalizzando si poteva sviluppare anche nei settori dei servizi a rete un mercato unico europeo.

Per alcuni paesi, tra cui l'Italia, l'esigenza più sentita e urgente è stata quella di privatizzare le imprese pubbliche per soccorrere il bilancio dello stato. Almeno nel caso italiano, proprio la necessità di ridurre il debito pubblico attraverso cessioni di cespiti, e di migliorare il bilancio annuale attraverso maggiori dividendi o minori interessi, ha spinto lo stato a trasformare dapprima in società a scopo di lucro e cedere poi, del tutto o in parte, le imprese pubbliche: quindi a farsi paladino di una liberalizzazione che forse, senza l'impellente necessità di cassa, avrebbe perseguito con minor ardore. Liberalizzazione e privatizzazione, che sono cose diverse, hanno marciato assieme.

Per privatizzare occorre liberalizzare: trasferire un monopolio pubblico a un privato è sempre un'operazione da evitare.

Per liberalizzare non è necessario privatizzare. Tra le imprese in concorrenza potranno anche restarne alcune a proprietà pubblica: basterà che non godano di posizioni di favore, che non possano distorcere il gioco concorrenziale. Ma la liberalizzazione fa spazio a soggetti nuovi che naturalmente saranno privati e non pubblici: una liberalizzazione tende sempre di fatto a ridurre il controllo statale del sistema.

Tra le due, la liberalizzazione è più importante. L'assetto concorrenziale dovrebbe produrre libertà di scelta e d'iniziativa, stimolo all'efficienza, abolizione delle barriere. Ma in generale lo stato avrà motivo, una volta avviata la liberalizzazione, per alleggerirsi.

Semmai la questione tra liberalizzare e privatizzare è che si possono mettere le due operazioni in diversa sequenza: prima l'una o l'altra, con conseguenze non trascurabili. In linea di principio è meglio liberalizzare prima: infatti se si privatizza prima, la liberalizzazione avrà un avversario nel monopolista privato, che avrà interesse a ostacolarla ed eserciterà in tal senso il suo potere economico, la sua influenza politica, i suoi diritti legali.

In Italia si è trasformato l'ente pubblico monopolista in impresa con fini di profitto mantenendone la proprietà pubblica; poi si è proceduto a liberalizzare e a privatizzare

gradualmente, in parallelo. Si è creato così un contesto particolarmente difficile per l'introduzione della concorrenza: l'impresa dominante ha interesse a ostacolare la liberalizzazione e il suo azionista ha il potere di determinarne i modi e i tempi.

### ***Le condizioni tecniche e politiche per liberalizzare***

Per liberalizzare i servizi dell'elettricità e del gas bisogna dunque superare due sfide: che fare delle reti che restano in monopolio, come assicurare che il servizio mantenga le caratteristiche d'interesse pubblico.

La legislazione comunitaria ha affrontato il problema con soluzioni di compromesso, che si capiscono meglio se si ha presente la soluzione ideale cui fanno riferimento e tendono, sia pure con indugi e distorsioni derivanti dall'ossequio a interessi e pregiudizi.

La soluzione ideale può essere a sommi capi definita come segue.

Primo problema: le reti. Le reti, appurato che non siano economicamente duplicabili (in rari casi lo sono) devono essere accessibili per tutti i soggetti che hanno interesse a trasportare energia per venderla o per comperarla. Conseguentemente, onde evitare discriminazioni nell'accesso, chi controlla una rete non dovrebbe avere interessi nel campo dell'energia e viceversa: occorre quindi operare una separazione ("unbundling") delle reti dalle altre attività che richiedono l'uso delle reti stesse.

In ogni caso, apposite autorità (di "regolazione") dettano le norme per l'accesso alle reti e le tariffe di trasporto, in modo da limitare il potere del monopolista e garantire ai concorrenti condizioni pari di partenza ("a level playing ground").

Secondo problema: il servizio pubblico. Le autorità definiscono gli interessi collettivi e ciò che serve per soddisfarli; impongono corrispondenti obblighi sui soggetti che governano le reti (ad esempio: connettere tutti coloro che ne fanno richiesta, a prezzi ragionevoli; assicurare il buono stato delle reti in modo da minimizzare le interruzioni del servizio e i rischi di incidenti; intervenire tempestivamente a riparare guasti o a chiudere un'utenza o a spostare il contatore su richiesta del cliente). Anche sui soggetti che forniscono l'energia vengono imposti obblighi generali (ad esempio eseguire letture periodiche, contenere gli interessi di mora in caso di ritardato pagamento): in questo caso si tratta di aspetti del servizio che potrebbero essere garantiti anche dal buon funzionamento della concorrenza, nel senso che un fornitore insoddisfacente potrebbe essere punito dal consumatore stesso con l'abbandono e la scelta di un concorrente. Tuttavia la concorrenza è ancora scarsa e il consumatore spesso è troppo piccolo e debole per potersi difendere da solo. Infine vi sono esigenze riguardanti solo una parte particolarmente debole della clientela e che quindi non possono essere soddisfatte dal mercato che pone condizioni uguali per tutti (ad esempio: i portatori

di apparecchi elettrosanitari non possono mai essere staccati anche se non pagano la bolletta; per i non abbienti può essere opportuna una tariffa agevolata). In questi casi l'autorità di regolazione introduce obblighi speciali e anche fondi speciali di solidarietà obbligatoriamente alimentati dalla generalità della clientela quando non dallo stato.

Vi è anche un interesse pubblico più generale: ad avere una fornitura certa e continua nel tempo per tutto il paese. L'interesse esiste anche per il pane e per le scarpe, ma qui, per l'energia a rete, c'è qualche dubbio che il mercato fornisca sufficiente garanzia. Il gas proviene per gran parte da due soli paesi (Russia e Algeria) attraverso due soli gasdotti (siberiano e transmediterraneo) controllati da una sola impresa (l'Eni); le capacità di stoccaggio sono limitate. L'elettricità non può essere immagazzinata e il consumo è discontinuo: nei momenti di punta del consumo la capacità di generazione e d'importazione è quasi del tutto impegnata e ogni guasto configura un rischio nazionale. Inoltre l'elettricità in Italia si fa col petrolio e (sempre più) con il gas: così ricadiamo nel problema precedente.

Complessivamente quindi non c'è solo un interesse privato alla fornitura individuale, ma anche un interesse pubblico alla disponibilità complessiva della risorsa: disponibilità che non è scontata come nel caso di altri beni, e pone quindi un'esigenza di intervento politico.

La liberalizzazione fa venir meno la risposta tradizionale al problema della sicurezza dell'approvvigionamento, cioè l'impresa di stato incaricata di garantire l'economia nazionale. L'onere sulla politica è inversamente proporzionale alla riuscita della liberalizzazione: più il mercato è concorrenziale e ben funzionante, meno resta da fare. Nel Regno Unito l'opinione prevalente è che nulla resti da fare e che il bisogno di energia possa essere soddisfatto dal mercato come quello di pane o di scarpe (finora e per ora la situazione inglese è facilitata dall'estrazione di gas dai vicini giacimenti del Mare del Nord, ad opera di numerosi operatori in concorrenza). All'opposto, il problema è drammatico ove la concorrenza sia ancora scarsa e inefficace, e l'operatore dominante venga via via liberandosi dai tradizionali obblighi di garantire il sistema, essendo ormai orientato al profitto e alla competizione globale, ma rimanga dominante e impedisca di fatto l'instaurarsi di un assetto concorrenziale.

In casi come questo il paese corre un rischio: cullandosi nell'illusione che ci pensi ancora l'azienda di stato, non si organizza una politica efficace. Una politica dovrebbe essere basata sul buon funzionamento del mercato, che molto può fare, e prevedere azioni pubbliche laddove si vede che il mercato non produca risultati sufficienti (ad esempio nelle grandi infrastrutture di base e di approvvigionamento). Se troppo ci si affida a un'impresa si rischia di non avere né mercato né grandi infrastrutture.

## ***La concorrenza in Europa***

Poste le difficoltà, ci si può domandare se il gioco vale la candela. In realtà c'è poca scelta: le liberalizzazioni si stanno comunque realizzando nell'Europa di cui siamo irrevocabilmente parte, e non solo in Europa. Tuttavia i cittadini hanno il diritto di sapere se la scelta è conveniente o meno. Anche perché c'è modo e modo di attuare una decisione presa.

Il caso della Gran Bretagna sembra mostrare con forza che le liberalizzazioni possono dare un impulso all'economia: quel paese, anche grazie alle liberalizzazioni, è passato da una posizione di coda in Europa per bassa crescita e bassa competitività negli anni '70 a una situazione di punta negli anni '90 e ancor oggi. Le liberalizzazioni inglesi sono state radicali. Le grandi reti a carattere nazionale sono state separate in modo netto, cioè conferite a società indipendenti e quotate in borsa: immediatamente quella elettrica, dopo contrasti quella del gas; recentemente le due società si sono fuse. Il mercato all'ingrosso dell'elettricità, organizzato come una borsa, è stato reso competitivo con una frammentazione d'imperio delle grandi società ex-monopoliste, continuata successivamente nei confronti dei maggiori operatori fino ad assicurare una struttura concorrenziale: nessun produttore ha più del 20 per cento del mercato. Il mercato all'ingrosso del gas è stato reso competitivo dalla presenza di varie società che estraggono il gas dal mare del Nord. Anche i mercati al dettaglio sono stati aperti alla concorrenza, attraverso la netta separazione tra l'impresa che detiene la rete e le imprese che offrono l'energia: i consumatori sono stati investiti da offerte competitive da parte sia dei vecchi fornitori di elettricità che offrono gas e viceversa, e che escono dalle vecchie zone di competenza per invadere altre zone, sia da parte di nuovi soggetti. A prevenire distorsioni sui mercati e a fissare e far rispettare gli obblighi di servizio pubblico provvede un'autorità di regolazione forte e indipendente.

Il quadro dei risultati è positivo. I prezzi sono scesi, grazie all'intensa concorrenza e ai forti guadagni di efficienza, che hanno consentito nello stesso tempo profitti per gli azionisti ed elevate retribuzioni per i *managers*. L'occupazione naturalmente è diminuita molto nelle imprese di produzione, trasporto e distribuzione, mentre è cresciuta nelle attività commerciali e finanziarie connesse. Il mercato è vivace e sono presenti numerosi operatori in tutte le fasi di attività (eccettuata la gestione delle grandi reti e localmente anche la gestione delle reti di distribuzione, che resta monopolistica): gli operatori sono di varie nazionalità e il governo inglese non ha obiettato all'invasione operata dal capitale estero. Gli investimenti sono stati abbondanti, fino a creare un eccesso di capacità di generazione elettrica che ha fatto scendere i prezzi e messo alcune imprese in condizioni praticamente fallimentari: in particolare le centrali nucleari di vecchia generazione si sono dimostrate incapaci di reggere la pressione competitiva ed è stato necessario un salvataggio

pubblico. Complessivamente il sistema ha tratto dai prezzi bassi un beneficio molto maggiore del costo di quel salvataggio.

L'esperienza inglese non è ripetibile negli stessi termini, ma si può dire che la sua imitazione non sia neanche stata tentata. Le liberalizzazioni sul continente sono state molto parziali e graduali.

Un cammino autonomo verso la liberalizzazione si riscontra anche presso i paesi nordici: Svezia, Norvegia, Finlandia, Danimarca. Qui le imprese non sono state smembrate. Lo strumento principale è stato la creazione di un anello elettrico attorno al Baltico, che facilita enormemente gli scambi, e l'istituzione di un'unica borsa elettrica (il Nordpool).

Nel resto d'Europa la liberalizzazione ha camminato sulle gambe delle direttive europee, quindi con una certa imposizione dall'alto e dall'esterno: le direttive stesse sono il risultato del compromesso tra governi liberalizzatori e governi orientati a difendere l'impresa monopolista nazionale.

La separazione delle grandi reti è stata imposta con modalità deboli. Nelle prime direttive (1996 per l'elettricità e 1998 per il gas) era solo contabile, quindi orientata semplicemente a impedire che profitti nell'attività monopolistica potessero essere trasferiti alle attività in concorrenza. La garanzia di imparzialità nell'accesso alle reti delle imprese concorrenti (assai problematica quando il concorrente più forte è la stessa impresa che controlla la rete) è rimasta affidata alla capacità regolatoria e alla sorveglianza delle neo-istituite autorità di regolazione; tranne che in Germania, ove in nome della libertà d'impresa e della avversione alle burocrazie non è stata creata alcuna autorità di regolazione e il governo degli accessi, inclusa la determinazione delle tariffe d'accesso, è stato lasciato all'autogoverno delle imprese stesse, soggette naturalmente al rischio di intervento dell'autorità per la concorrenza (il Bundeskartellamt). L'esperienza è stata deludente in generale e ancor più in Germania; le imprese che hanno tentato di entrare nel mercato hanno incontrato forti difficoltà; gli interventi a posteriori dell'autorità per la concorrenza tedesca si sono rivelati tardivi e insufficienti. Con le seconde direttive del 2003 è stata imposta la separazione societaria delle reti (ma le nuove società possono restare nello stesso gruppo industriale), è stato escluso il regime di accesso negoziato e rese quindi obbligatorie le regole d'accesso dettate dall'autorità di regolazione, che deve essere istituita ovunque (la Germania si adegua a fine 2004).

La liberalizzazione europea dell'energia (elettricità e gas) è stata impostata in modo da dare rilievo all'apertura del mercato, intesa come possibilità per tutti i consumatori di scegliere il loro fornitore. Non era una scelta obbligata: si poteva puntare a creare un mercato all'ingrosso concorrenziale, lasciando che la vendita ai piccoli consumatori restasse in controllo esclusivo del tradizionale distributore dell'area. Alcuni seri studiosi sostengono che a livello di vendita al dettaglio il costo della liberalizzazione (in termini di complessità delle regole e moltiplicazione

delle società) non è giustificata dai benefici in termini di concorrenza. Altri ritengono che i costi prevalgano nel breve, ma i vantaggi prevalgono coll'andare del tempo.

In ogni caso la scelta europea di una liberalizzazione completa ha senso solo se si accompagna a un'organizzazione veramente concorrenziale del mercato all'ingrosso, altrimenti rischia di essere illusoria. È illusoria quando il piccolo consumatore gode teoricamente del diritto di scegliersi il fornitore ma di fatto non riceve offerte, ciò che di solito accade quando il mercato all'ingrosso è dominato da un operatore, il vecchio monopolista, o da un piccolo numero di operatori che si accordano. In questi casi l'impresa dominante mantiene il prezzo all'ingrosso abbastanza elevato e vicino al prezzo al dettaglio che essa stessa pratica, così da rendere l'attività commerciale non remunerativa.

Il nodo sta dunque nei mercati all'ingrosso dell'elettricità e del gas, e questi saranno concorrenziali solo se vi sarà una sufficiente frammentazione dell'offerta.

Il percorso inglese nell'elettricità è indicativo. All'atto della liberalizzazione il governo inglese ha conferito le centrali dell'impresa nazionalizzata già monopolista a tre nuove imprese e ne ha privatizzate subito due, tenendo solo quella nucleare (e poi ha venduto anche la parte buona, cioè vendibile, di quella). Ma le due grandi imprese private tenevano alto il prezzo, con un'intesa implicita che l'autorità antitrust non riusciva a colpire. È scattata allora la seconda fase della liberalizzazione. Le otto società che avevano ereditato le reti regionali di distribuzione e il rapporto di fornitura alla piccola clientela sono state autorizzate a rientrare nell'attività di generazione, acquistando o costruendo centrali. Le imprese maggiori sono state costrette a cedere impianti. Così sul mercato all'ingrosso si sono trovate cinque maggiori imprese, nessuna delle quali controlla più del venti per cento della capacità di generazione, e molte più piccole. Gli accordi per sostenere i prezzi sono diventati impossibili e i prezzi sono scesi.

Una liberalizzazione funziona bene solo se c'è una sufficiente frammentazione dell'offerta. Ma le direttive europee non dicono nulla in merito. La ragione è, naturalmente, la resistenza degli stati, principalmente Francia e Germania, a qualsiasi proposta di indebolire i "campioni nazionali". Questa è indubbiamente la maggiore debolezza delle liberalizzazioni europee, in tutti i settori. Rivestita di intenzioni non condannabili, come la difesa del servizio pubblico o dell'occupazione nazionale, la politica di freno alla concorrenza è un ostacolo alla crescita dell'economia europea e alla sua capacità di competere nel mondo.

Non è impossibile che un mercato europeo concorrenziale si crei gradualmente anche senza la frammentazione delle imprese localmente dominanti: basterebbe abbattere le barriere in modo da unificare il mercato a dimensione europea. A quel punto, anche l'impresa che domina un mercato



nazionale grande diventa piccola: l'impresa che ha il 90 per cento di un mercato nazionale che sia il 20 per cento dell'intero mercato europeo, avrà solo il 18 per cento del mercato europeo.

Il problema è che le barriere resistono. Quelle fisiche, cioè l'insufficienza delle interconnessioni, impediscono di integrare nel grande mercato europeo i mercati dell'Italia, della penisola iberica, della Grecia, delle isole britanniche, dell'area scandinava. Di più, restano ancora incredibili barriere normative che tengono separati, ad esempio, il mercato belga e quello olandese.

A poco a poco le barriere si indeboliscono per la pressione delle imprese che hanno interesse ad aprire i mercati, delle autorità di regolazione e di tutela della concorrenza, della Commissione europea. Ma nello stesso tempo le imprese si concentrano. In Germania, dove in partenza esistevano molte imprese localmente monopoliste, la fine delle riserve locali ha scatenato una corsa alle fusioni e acquisizioni (con temporanee, circoscritte guerre dei prezzi che hanno dato l'illusione di una liberalizzazione funzionante) alla fine della quale restano due imprese maggiori (E-On e RWE) di dimensione tale da esercitare un potere di mercato in Europa, e due imprese di seconda linea integrate con imprese dominanti in altri paesi europei: la svedese Vattenfall e la EnBW controllata dalla francese EDF. Le maggiori imprese europee, EDF ed E-On in prima linea, si sono assicurate quote importanti di mercati europei diversi da quello d'origine. Ciascuna grande impresa tende evidentemente a costituirsi una posizione di forza nel prossimo oligopolio europeo.

Non molto diversa la situazione nel gas. Qui una separazione delle reti, che non sia meramente formale, incontra ancora maggiori resistenze. L'approvvigionamento del gas proveniente da lontano (dalla Russia, dall'Algeria, dai pozzi offshore nel mare del Nord) avviene attraverso contratti di lunga durata e si è sempre considerata condizione di efficienza commisurare la portata dei contratti a quella dei gasdotti (e viceversa). Aprire i gasdotti ad un accesso dei terzi che non sia marginale richiede di cambiare questa modalità organizzativa e probabilmente anche di investire per un rafforzamento delle interconnessioni. Gli investimenti non sono remunerativi se si segue la logica tradizionale che considera solo progetti coperti in partenza da contratti certi e blindati (i cosiddetti contratti "take-or-pay": l'acquirente paga il gas anche se non lo ritira). Occorre introdurre una logica di investimenti decisi sulla base di un calcolo probabilistico, come avviene in tutti gli altri settori industriali e nello stesso settore del gas nel Nordamerica. Ma i principali operatori presenti in Europa non prenderanno mai una simile decisione spontaneamente.

Anche qui è possibile un progresso graduale e la Commissione europea lo promuove con l'appoggio delle autorità di regolazione e della concorrenza e dei soggetti economici interessati. Si è iniziato ad eliminare almeno da alcuni contratti (quelli tra Eni e la russa Gazprom) le clausole dette "di destinazione" in base alle quali il gas venduto, nel caso, da Gazprom a Eni poteva essere rivenduto da Eni solo sul mercato italiano, e Gazprom era impegnata a non entrarvi con altro gas.

La pratica diffusa di queste clausole rafforzava i monopoli nazionali: ad esempio, Eni poteva lamentare che una riduzione delle proprie vendite ad opera della concorrenza sul mercato italiano avrebbe comportato la mancata utilizzazione di contratti già firmati e destinati a coprire il fabbisogno dell'economia italiana, con la perdita secca non recuperabile di gas pagato e non ritirato. Quelle clausole riflettevano la storica identificazione tra impresa energetica nazionale e sicurezza della fornitura all'economia nazionale, e contribuivano a rafforzarla e a perpetuarla, chiudendo ogni spazio alla concorrenza.

Anche nel gas è evidente la tendenza alla concentrazione. Inoltre è in atto la compenetrazione reciproca dei due settori dell'elettricità e del gas, con la formazione di grandi imprese che operano in entrambi.

Per il grado di concorrenza del mercato europeo la partita è dunque aperta.

Realisticamente, non avremo mai le condizioni della concorrenza perfetta come da manuale. Ma un oligopolio non è necessariamente accompagnato da collusione: molti settori dell'industria mondiale sono caratterizzati dall'esistenza di un numero ristretto di grandissime imprese che coprono gran parte del mercato, e che tuttavia competono ferocemente tra loro (col risultato di prezzi calanti e prodotti sempre migliori) e non possono impedire che varie imprese più piccole attorno a loro prosperino sviluppando prodotti con qualche particolarità che risponde alle richieste di parte della clientela. Questo potrebbe essere il modello anche per l'energia europea. La differenza tra un oligopolio collusivo e una concorrenza tra grandi imprese è grandissima nelle conseguenze, ma piccola nell'origine: si può giungere all'una o all'altra forma di mercato partendo da situazioni strutturali abbastanza simili. La partita è aperta e il suo esito dipende largamente dall'atteggiamento dei governi nazionali nel favorire o ostacolare l'abbattimento delle barriere e nel mantenere il tradizionale sostegno ai campioni nazionali o riconoscere che l'interesse, pur legittimo, di una grande impresa spesso non coincide con quello del paese.

### ***La liberalizzazione in Italia***

Nell'attuare la liberalizzazione dell'energia l'Italia ha fatto sul serio. È pur vero che la spinta iniziale è venuta, più che dal desiderio di liberalizzare, dalla necessità di vendere quote delle imprese pubbliche per ragioni di bilancio, ma la scelta di liberalizzare è stata perseguita con coerenza e determinazione maggiori rispetto ai grandi paesi dell'Europa continentale.

Ancor prima delle direttive europee, l'Italia ha istituito un'Autorità indipendente per la regolazione dei settori energetici e la ha dotata di poteri e autonomia elevati nel confronto europeo. Tra i poteri, la fissazione delle regole per l'accesso alle reti e di tutte le tariffe.

Le grandi reti sono state separate dalle attività commerciali. La rete elettrica è stata affidata ad una nuova società, il Gestore della rete di trasmissione nazionale, completamente controllato dal governo; il GRTN gestisce ma non possiede la rete, ciò che ne indebolisce l'azione; l'esperienza dei primi anni ha suggerito di procedere a una riunificazione tra proprietà e gestione che dovrebbe avvenire tra breve, facendo salva (si spera) la separazione dalle attività commerciali.

La rete del gas è stata collocata in una società apposita (Snam rete gas) del gruppo Eni; quote di essa sono state collocate sul mercato, e diverse dichiarazioni degli amministratori dell'Eni indicano che una cessione del controllo non viene esclusa. Per le reti di distribuzione (locale) è stata disposta la costituzione di società separate. Nel confronto europeo, la separazione è stata più radicale solo nel Regno Unito, nei paesi scandinavi e, per alcuni aspetti, in Olanda; analoga in Spagna; più timida negli altri paesi.

Ai due operatori dominanti è stato imposto un dimagrimento. L'Enel ha dovuto cedere centrali e non può controllare più del 50 per cento del mercato; l'Eni deve rispettare un tetto alla sua quota di mercato, inizialmente pari al 72 per cento del mercato e decrescente fino al 61 per cento nel 2010 quando improvvisamente sparisce (il legislatore deve aver ritenuto, ottimisticamente, che a quel punto sarebbe stato superfluo). Gli ex monopolisti italiani hanno spesso lamentato questo trattamento meno favorevole rispetto alle altre maggiori imprese europee: lamento giustificato se si prendono a riferimento le francesi EdF e GdF e la belga Electrabel, ma va detto che i due monopolisti inglesi invece sono stati uno smembrato e l'altro indotto a dividersi, e che negli altri paesi non vi era inizialmente un monopolista ma un certo numero di operatori principali, sia pure titolari di monopoli locali.

L'Italia ha quindi messo in atto una mezza liberalizzazione, accompagnata da una regolazione relativamente forte.

Qualche beneficio si vede.

I grandi consumatori accedono a un mercato libero che offre qualche vantaggio in termini di prezzo e di condizioni di fornitura. I piccoli sono meglio protetti da norme più chiare sui loro diritti.

La qualità del servizio è migliorata: ad esempio si sono dimezzate le interruzioni del servizio elettrico dovute al malfunzionamento delle reti locali.

Le tariffe sono diminuite nella parte che riflette i costi del sistema nazionale, mentre la parte che riflette il costo delle materie prime importate oscilla assieme ai prezzi mondiali. La riduzione della prima parte è significativa: attorno al 20% nell'elettricità e al 10% nel gas.

Nuovi operatori sono attivi e offrono servizi di intermediazione utili ai consumatori industriali ed essenziali per il formarsi di un mercato concorrenziale. Sia pur tardiva e troppo debole, la borsa

elettrica assicura maggiore trasparenza a una parte delle transazioni e consente il rodaggio di un meccanismo indispensabile, che potrà estendersi.

Gli investimenti in generazione elettrica, dopo la pausa dovuta all'incertezza della transizione, sono ripresi: le centrali nuove o rinnovate che stanno per entrare in funzione offriranno maggiore adeguatezza dell'offerta alla domanda ed efficienza maggiore, consentendo qualche riduzione di costi.

Vi sono tuttavia motivi per essere insoddisfatti.

Innanzitutto il mercato non sembra avviato alla concorrenza.

Il mercato nazionale del gas è fortemente controllato da un unico operatore, l'Eni, attraverso il controllo dei gasdotti d'importazione (anche e specialmente nelle tratte esterne al territorio dell'Unione).

Nel mercato elettrico l'Enel di fatto fa i prezzi del mercato libero.

Il prezzo medio italiano rimane più elevato del prezzo medio europeo: la differenza tra livelli medi di prezzo è pari ad un 20% per l'elettricità e ad un 6% per il gas, ma è più elevata per alcune tipologie di consumo, in particolare per alcuni consumi industriali. Essa dipende anche dal fatto che i prezzi europei dell'elettricità sono oggi ad un minimo storico e dovranno risalire.

I prezzi sono un problema per i settori industriali che consumano molta energia per unità di prodotto (i cosiddetti energivori) e che devono affrontare la concorrenza internazionale. Il problema si pone con particolare gravità per l'energia elettrica e riguarda l'elettro-siderurgia, metallurgia e chimica. In molti paesi europei vi è una lunga tradizione di tariffe di favore per queste lavorazioni, coerente con la vecchia impostazione industrialista e protezionistica delle tariffe elettriche che è entrata in collisione con i requisiti del mercato unico. Vietate le tariffe di settore come aiuti di stato, il trattamento più favorevole è rimasto appoggiato all'elevata utilizzazione dell'energia, inclusa l'energia notturna (le tariffe per alta utilizzazione esistono ovunque, e il loro calcolo può essere più o meno rigoroso nel riflettere i costi), alla disponibilità del cliente ad essere distaccato in caso di emergenza (clausola utilizzata ampiamente in Italia), ed anche a una certa opacità dei prezzi (specie laddove i prezzi sono liberi e l'industria è molto concentrata, come in Germania).

Naturalmente il problema è più acuto laddove, come in Italia, il costo di produzione e il prezzo medio del sistema sono più alti che nella media europea. Si è posto parziale rimedio con una gradualità nella transizione dalle vecchie alle nuove tariffe, con il mantenimento di tariffe ridotte per l'alta utilizzazione, con un accesso privilegiato dei grandi consumatori alle interconnessioni d'importazione, con il riconoscimento economico dell'interrompibilità. Per il resto non vi è che il libero mercato, inclusa la possibilità per i grandi consumatori di costruirsi centrali di generazione (oggi la dimensione non è più un problema) ed anche linee di interconnessione con l'estero. Queste

possibilità non sono state utilizzate finora se non in minima parte, e potrebbero esserlo in misura maggiore in futuro. In generale, peraltro, le imprese dei settori in questione manifestano risultati di bilancio soddisfacenti.

Altro aspetto critico è costituito dagli investimenti nelle infrastrutture di trasporto.

Gli investimenti negli elettrodotti e nei gasdotti sono insufficienti e tardivi rispetto ai bisogni. Questo non è un effetto della liberalizzazione, se non per il fatto che un mercato liberalizzato richiede più ampie interconnessioni per facilitare la concorrenza. Le lentezze vengono dall'incapacità delle amministrazioni locali e nazionali di coordinarsi, da un ambientalismo locale che tende a reagire negativamente più che a proporre o negoziare, dal fatto che in presenza di una liberalizzazione ancora troppo limitata stentano ad emergere i soggetti interessati a queste operazioni di investimento e capaci di realizzarle.

Nell'elettricità l'insufficienza degli elettrodotti si combina con l'arretratezza del parco di centrali e produce insicurezza (il blackout del settembre 2003 ha segnalato la delicatezza dei sistemi d'interconnessione); concorre a mantenere il costo dell'energia elevato e differente nelle varie zone del paese, per effetto delle strozzature interne della rete, cosicché la (assai opinabile) decisione politica di mantenere un prezzo unico nazionale costringe a interventi amministrativi di conguaglio che riducono l'efficienza del sistema, impongono oneri burocratici, e soprattutto sopprimono la convenienza dei privati a realizzare gli investimenti che potrebbero fornire una soluzione del problema.

Nel gas il problema è ancora più grave. L'Italia dipende dalle importazioni da Russia, Algeria e Libia, paesi la cui stabilità non è garantita. Contribuirebbe alla sicurezza del sistema soddisfare una quota della domanda con l'importazione di gas liquefatto, che si può acquistare ovunque nel mondo: servono allo scopo i terminali per la rigassificazione del gas liquefatto trasportato via nave, e l'Italia ne ha uno vecchio e piccolo (mentre Francia e Spagna ne hanno due e ne avranno presto tre grandi ciascuna) e i numerosi progetti di costruirne altri vanno per le lunghe. Anche qui le difficoltà amministrative, politiche e ambientali si sommano. Anche qui, come nel caso delle interconnessioni elettriche, è evidente che gli investimenti ridurrebbero il potere di mercato del principale produttore nazionale (e di altri operatori che trovano conveniente accordarsi con esso e usufruire di prezzi elevati sul mercato), mentre una loro ampia e veloce realizzazione potrebbe portare una qualche riduzione dei prezzi al consumo; la constatazione non consente naturalmente di accusare nessuno.

Il mercato italiano, fisicamente separato dal resto d'Europa per la scarsità delle interconnessioni, resta dominato dai due operatori maggiori, Eni ed Enel, che sono controllati dal governo.

Il governo italiano ha avuto negli ultimi dodici anni una principale preoccupazione: la finanza pubblica. Prima (1992-93) ha dovuto sventare il rischio di bancarotta; poi (1996-99) ha dovuto trovare il modo di rientrare rapidamente nei parametri necessari per accedere all'euro; ora (2001-04) vuole ridurre le tasse anche se non riesce a ridurre la spesa. Nelle difficoltà, si è ampiamente giovato delle imprese pubbliche: ha trasformato gli enti in società per azioni in modo da spingere la formazione di profitti e la distribuzione di dividendi, ha operato successive privatizzazioni che hanno fornito ricavi di dimensioni significative.

Le imprese che forniscono servizi in condizioni di monopolio offrono potenzialità di reddito e di valore capitale illimitate. I limiti sono posti solo dalla concorrenza e dalla regolazione: la concorrenza man mano che viene introdotta dalla liberalizzazione, la regolazione esercitata a vantaggio dei consumatori (e quindi non controllata dal governo azionista). Quindi l'azionista dell'impresa dominante ha un interesse a limitare lo sviluppo della concorrenza e a mantenere debole la regolazione. Questo conflitto tra interessi entrambi pubblici affligge moltissimi paesi.

La risposta è stata in generale lo sviluppo di organismi di regolazione abbastanza indipendenti dal governo. Nel giro di una decina d'anni quasi tutti i paesi industrializzati del mondo, e molti di quelli in fase iniziale di industrializzazione, hanno costituito un organismo di regolazione per l'energia, come anche uno per le telecomunicazioni e uno per i mercati finanziari. Si è visto che se si affidano a mercati tendenzialmente e sperabilmente concorrenziali delicate funzioni di interesse pubblico come la fornitura di servizi essenziali e la predisposizione di capacità produttiva adeguata, occorre che questi mercati funzionino bene e quindi occorre fornire agli investitori una garanzia di regole eque e stabili. Un'autorità tecnica indipendente garantisce di più che un governo soggetto alla continua mediazione tra tanti interessi, alla variabilità della congiuntura economica, all'alternata fortuna delle forze politiche.

In Italia saggiamente la politica di privatizzazioni è stata accompagnata da un disegno di liberalizzazione e di regolazione indipendente che può essere valutato abbastanza buono nel confronto europeo. Col tempo, le pressioni si sono fatte sentire, da varie parti: l'interesse del Tesoro alla redditività dell'impresa dominante, l'interesse di importanti categorie di consumatori industriali a mantenere trattamenti preferenziali, la resistenza delle amministrazioni ministeriali e dello stesso governo ad accettare l'indipendenza dell'autorità di regolazione. Negli anni più recenti la limitazione dell'indipendenza dell'autorità si è concretizzata in precise riduzioni di competenze.

Insomma, l'Italia si è avviata coraggiosamente sulla strada nuova. Ma quando ci si trova sotto pressione la tentazione è forte. Ulisse si è legato prima di passare presso le sirene, ma la corda non era strettissima e specie negli ultimi anni il legame è stato un po' allentato. Con vantaggio a breve per il Tesoro e per alcune imprese, con danno per lo sviluppo del paese.

In conclusione, la liberalizzazione italiana è stata più spinta rispetto a quelle della parte più conservatrice d'Europa, ma più debole di quello che è necessario per cogliere i benefici di un mercato concorrenziale. Alcuni benefici ci sono, altri si stanno realizzando, ma la liberalizzazione non è un "continuum": esiste una soglia minima di riforma al di sotto della quale i mercati non funzionano bene e non si ha una concorrenza efficace. E l'Italia, pur potendo mostrare risultati importanti, sta ancora al di sotto di quella soglia.

### ***Conviene fare i primi della classe?***

Al procedere della liberalizzazione si oppongono interessi specifici ed anche alcuni timori che l'operazione possa non essere utile all'interesse generale. A questi timori va dedicata molta attenzione.

I timori sono due: che una completa liberalizzazione possa indebolire le caratteristiche di servizio pubblico e che essa possa mettere le imprese italiane in condizioni di inferiorità rispetto alle concorrenti estere.

In entrambi i casi il rischio può essere affrontato sul piano del "come" piuttosto che del "se" liberalizzare, e questo è motivo di sollievo perché la decisione di fondo presa dall'Unione europea oltre che dall'Italia non consente ritorno.

Del servizio pubblico vanno specificati i contenuti, e per ciascuno di essi si può individuare una soluzione compatibile con l'assetto liberalizzato. Si eviterà di confondere il servizio pubblico con la tutela dei dipendenti pubblici, che è altra cosa, e si scoprirà che lo stimolo della concorrenza e anche la ricerca del profitto possono indurre le imprese a diventare più efficienti, con un vantaggio anche per le condizioni della fornitura del servizio.

Il vantaggio principale dell'assetto liberalizzato è quello di porre le istituzioni nella posizioni di garanti del consumatore liberandole dal ruolo di fornitrici (dirette o indirette) del servizio: si elimina così un sistematico equivoco che, in certi casi, sconfinava nel conflitto d'interessi.

La regolazione ha il compito di garantire il risultato, anche con l'imposizione di obblighi alle imprese; la libertà di mercato, tutelata anche dai giudici che hanno sempre il potere di annullare le decisioni regolatorie, richiede solo che gli obblighi siano imposti in modo chiaro e non discriminatorio e che siano proporzionati allo scopo da raggiungere.

Così può essere assicurata la tutela dei clienti in condizioni di disagio economico o di salute, l'estensione del servizio ad aree periferiche, la tutela del consumatore contro il potere di mercato del fornitore.

La questione è ben presente alle autorità europee oltre che italiane; le soluzioni sono diverse nei diversi paesi membri, ma i risultati vengono confrontati, cosicché si può sperare che il dibattito si faccia sempre meno ideologico e sempre più orientato alla ricerca delle soluzioni migliori.

L'altro timore, quello dell'indebolimento industriale e competitivo, si esprime in modo seducente. Se i francesi e i tedeschi si fermano a metà nel percorso della liberalizzazione e puntano a rafforzare le loro imprese, perché dovremmo lasciar campo alla loro espansione sacrificando le imprese nostre? Insistere in una liberalizzazione unilaterale sarebbe come voler fare i primi della classe e per eccesso d'ingenuità danneggiarci da soli.

Il discorso si basa su di due presupposti troppo facilmente accettati: che l'interesse del paese coincida con quello delle sue maggiori imprese, e che l'interesse delle imprese sia quello di essere protette dalla concorrenza. Naturalmente nessuno li enuncerebbe in modo così crudo: si lamenta la mancanza di grandi imprese italiane nella competizione e nelle classifiche mondiali, si evidenzia la prassi diffusa presso molti paesi (specie Germania e Francia, con cui continuamente dobbiamo e amiamo confrontarci) di garantire alle loro maggiori imprese un contesto nazionale protetto affinché siano più forti nella competizione globale.

Sarà poi vero che la protezione rende più forti? È difficile persino sollevare il dubbio senza essere tacciati di ingenuo astrattismo. Eppure accanto a qualche evidenza favorevole c'è abbondante evidenza contraria, ed è indispensabile che la questione venga vista caso per caso e la soluzione venga trovata pesando anche il costo della protezione per l'intero sistema, a cominciare dai consumatori.

Non ha senso adottare una preferenza generale per la proprietà nazionale rispetto a quella estera. Quando un'impresa estera paga un prezzo elevato per un'impresa nazionale vale sempre il commento inglese all'acquisto di London Electricity da parte di Electricité de France: se i francesi vogliono portarci una quantità spropositata di soldi per acquistare il diritto di fornirci l'elettricità, non abbiamo che da ringraziarli. A posteriori si constata che il servizio elettrico per i londinesi non è mutato e che l'EdF deve fronteggiare qualche difficoltà di bilancio.

È certo che il rispetto della liberalizzazione da parte di tutti va richiesto e che allo scopo si possono usare vari strumenti negoziali, incluso quello di porre condizioni di reciprocità quando imprese protette nel loro paese cercano di entrare nel mercato italiano e di acquisire imprese italiane. Questa è la condotta che il governo italiano ha seguito di fronte alla scalata intentata da EdF a Edison nel 2001. La scalata è stata al momento bloccata da un intervento legislativo che ha congelato i diritti di voto dell'impresa acquirente: norma eccezionale, criticata sul piano giuridico, oggi sotto esame presso la Commissione europea. Essa infatti non può essere basata sulla nozione di reciprocità stabilita nella direttiva europea di liberalizzazione dell'elettricità: quella reciprocità



implica solo che l'impresa di un paese può vendere elettricità a clienti di un altro paese, approfittando della loro libertà di scelta, solo se clienti analoghi nel suo paese godono della stessa libertà. Ogni altra nozione di reciprocità ha sostanza politica ma non giuridica.

Porre condizioni di reciprocità sembra creare o far emergere una contrapposizione tra interessi nazionali; in realtà può essere il modo per promuovere una maggiore liberalizzazione in entrambi i paesi coinvolti, e la liberalizzazione è un bene pubblico, che quando c'è serve a tutti.

Frenare l'espansione estera di un'impresa che gode di protezione di fatto in patria può dunque avere un senso. Non è detto, però, che sia sempre conveniente per chi frena. Molto dipende dal contesto. Il commento inglese citato andava bene per l'Inghilterra; sarebbe andato meno bene per un povero paese africano in cui quella ceduta fosse l'unica impresa. Ma quale è il nostro contesto? Più simile al secondo caso che al primo? Sostenere che non possiamo permetterci di rinunciare al controllo nazionale di qualche grande impresa appare espressione di disincantato realismo o di saggia prudenza; in realtà è manifestazione di sfiducia nel sistema, sottovalutazione di costi, rinuncia a opportunità di crescita, rassegnazione al declino.

Se il contesto è vitale, liberalizzare conviene ai fini dello sviluppo. Sarà la selezione tra imprese a tirar fuori i nuovi campioni, non l'eredità del passato o l'appoggio politico.

Anche le imprese estere che entrano nel mercato italiano non lo tratteranno da mercato coloniale, se il contesto è vitale. Si richiama talvolta il caso di qualche impresa italiana dotata di buona tecnologia, acquistata dal concorrente estero e svuotata delle sue capacità. Caso reale? Ammesso che lo sia, certo non è un caso frequente nella nostra storia, a fronte dei casi opposti: filiali italiane di imprese estere che operano bene nel sistema industriale italiano, imprese italiane inerti e inefficienti perché sanno di essere protette contro l'acquisizione (estera o non).

Come assicurarci che il contesto sia sempre più vitale? Qui entrano le politiche di contesto, che sono poi le più vere ed efficaci politiche industriali: funzionamento dei servizi pubblici e della pubblica amministrazione, istruzione, ricerca, organizzazione dei mercati dei fattori produttivi, tra cui quelli dell'energia.

Il contesto diventa più vitale con la liberalizzazione, se questa è abbastanza netta e radicale da fornire spazio e opportunità alle nuove imprese; non se la liberalizzazione appare pilotata e frenata.

Un gioco tutto difensivo ha poco futuro. La protezione delle imprese già monopoliste ha un costo elevato per il sistema. Naturalmente il costo non è mai dichiarato e in genere non è né calcolato né percepito, tanto è forte la naturale identificazione dell'interesse generale con la sorte delle poche grandi imprese di cui si sostanzia la nostra storia industriale, la nostra presenza nel mondo delle classifiche e in quello delle cronache (quelle buone, non quelle dei fallimenti). Tutto ciò è comprensibile, ma non è razionale. Bisogna cercare invece strategie di sviluppo per il sistema,

e in primo luogo fare spazio a chi vuole investire e operare, anche se ciò non giova alla tranquillità e alla redditività delle imprese dominanti. È quindi difficile che il campione nazionale sia interessato a trovare e perseguire queste strategie di sistema, perché solo in alcuni casi esse coincidono con le sue linee di sviluppo aziendale. In altri casi l'impresa ha altri obiettivi, legittimamente. Ma chi elabora le strategie per il Paese?