

OLTRE IL DECRETO “BERSANI” *Le privatizzazioni/liberalizzazioni in sospeso*

CERM - Roma

Il decreto legge “Bersani”, all’esame parlamentare per la conversione in legge (si veda http://www.cermlab.it/documents/Liberalizzazioni_e_riforme_a_costo_zero.pdf), interviene su un ampio numero di attività/settori, dando avvio a un processo che dovrà esser continuato nei prossimi anni. Il decreto non fa riferimento ai grandi settori a rete, per i quali la privatizzazione e l’apertura a concorrenza, pur iniziate oltre un decennio or sono, devono trovare completamento.

Il DPEF (<http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Analisi-Pr/Documenti-/Documento-/DPEF-2007-2011.pdf>) presenta una ricognizione del processo di privatizzazione/liberalizzazione nel periodo 1992-2006 (pagg. 55-59). Inoltre, nel paragrafo dedicato alla crescita (da pagina 92 in poi), il DPEF fa esplicito riferimento alla promozione della concorrenza come strumento per innalzare il benessere dei consumatori e, nel contempo, liberare risorse da allocare nei settori più produttivi o da investire in R&S e in capitale umano. Tuttavia, al di là di una dichiarazione a “*proseguire la liberalizzazione dei servizi energetici*” (pag. 102), il DPEF non assume impegni precisi (che cosa e quando) per completare la riorganizzazione delle *utilities* e dei servizi pubblici.

Questo scritto vorrebbe essere un *memorandum*, affinché le discussioni e i contrasti che il decreto “Bersani” ha fatto nascere, in merito alle cosiddette professioni “protette”, non distolgano l’attenzione dalle grandi *utilities* e dai servizi a rete. Sono cinque gli ambiti in cui il completamento del processo di privatizzazione e liberalizzazione appare di particolare urgenza.

---- ENERGIA ELETTRICA ----

A una bilancia energetica da sempre in *deficit* corrispondono una domanda in continuo aumento e prezzi tra i più alti d’Europa. Uno *status quo* che pesa sui cittadini-utenti e penalizza le imprese.

Nell’agenda di policy due sono i punti in primo piano:

- (1) deve trovare soluzione la *questio* aperta con la riforma del Titolo V della Costituzione (2001), che ha formalmente attribuito potere di veto alle Regioni (e quindi *de facto* ai loro Enti Locali) nella realizzazione dei nuovi impianti di generazione¹; lunghezza e incertezza dell’*iter* decisionale stanno penalizzando gli investimenti privati in generazione (i *newenter* concorrenti potenziali di ENEL);

¹ L’articolo 117 della Costituzione inserisce tra le materie a legislazione concorrente Stato-Regioni la voce “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia elettrica*”.

- (2) è necessario rafforzare la magliatura della rete di trasmissione nazionale, che è sempre più causa di congestioni che dividono in zone elettriche il Paese (creano dei sottomercati) e che concorrono a mantenere elevati i prezzi del KWh (l'utilizzo degli impianti di generazione, così come dell'interconnessione con l'Estero, non può essere ottimizzato a causa dei "colli di bottiglia" lungo la rete)²; anche in questo caso, il potere di veto delle Regioni (e degli Enti Locali) contrasta con la programmazione unitaria e la realizzazione dei nuovi tratti di rete di trasmissione nazionale³.

---- GAS ----

I problemi del settore dipendono in maniera cruciale dalla rete di trasporto e dalle infrastrutture collegate. Il Paese ha necessità di gas, a tutt'oggi il combustibile più utilizzato nella produzione di energia elettrica; di conseguenza, la struttura dell'offerta di gas si riverbera *tout court* nella struttura dell'offerta di energia elettrica, e scarsa concorrenza e prezzi elevati del gas sono tra le cause più dirette di prezzi elevati del KWh.

La rete di trasporto del gas è proprietà di Snam Rete Gas, una società del gruppo ENI, a propria volta il principale produttore/importatore di gas in Italia. L'integrazione verticale contrasta con la necessità di potenziare la rete, dotarla di più punti di immissione (poli di stoccaggio e rigassificazione), renderla accessibile su basi non discriminatorie e trasparenti a tutti i produttori/importatori di gas.

ENI, infatti, ha incentivo a mantenere il più possibile limitata e chiusa la rete, per non mettere in pericolo la propria posizione dominante (tra l'altro più volte sottolineata dall'Antitrust).

Nell'agenda di policy due sono i punti in primo piano:

- (1) la separazione proprietaria e gestionale tra Snam Rete Gas e ENI (come nel Regno Unito con la *National Grid Company*), con l'attribuzione della rete a una società autonoma (sull'esempio di quanto accaduto nel settore dell'energia elettrica con Terna S.p.A.);
- (2) la creazione di un sistema di attribuzione del diritto al trasporto sulla base del merito economico (sull'esempio di quanto avvenuto nel settore dell'energia elettrica con la cosiddetta borsa dell'energia)⁴.

² Dal 1° Novembre 2005, proprietà e gestione della rete di trasmissione nazionale sono state unificate in capo ad un unico soggetto, Terna S.p.A., facente parte del gruppo del GRTN (il Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale).

³ Una vicenda eclatante è quella dell'elettrodotto tra Matera e Santa Sofia, arrivata a conclusione soltanto di recente, dopo oltre 10 anni (cfr. <http://www.cobrand.ilsole24ore.com/fc?cmd=art&artId=792529&chId=41&artType=Articolo&back=0>). E' necessario trovare una soluzione istituzionale al cosiddetto problema del "not in my backyard"; la scelta migliore è, probabilmente, quella di coordinare la collocazione delle infrastrutture indispensabili al Paese ma "indigeste" ai residenti (non solo quelle elettriche) su tutto il territorio, in modo tale che ogni comunità locale contribuisca (si pensi all'alta velocità, agli inceneritori, ai trafori alpini, ai nodi intermodali, ai rigassificatori, etc.). Ovviamente, la *conditio sine qua non* è il massimo rispetto dei livelli di sicurezza della persona.

⁴ Nel settore del gas non esistono i problemi del bilanciamento in tempo reale di domanda e offerta (regolazione di tensione e regolazione di frequenza) tipici dell'energia elettrica (bene non immagazzinabile). La creazione di un mercato organizzato per la selezione delle offerte (di immissione in rete e di prelievo dalla rete) si presenta, quindi, più semplice che per l'energia elettrica (cfr. www.mercatoelettrico.org).

---- TELECOMUNICAZIONI ----

E' questo l'ambito in cui gli effetti positivi della liberalizzazione sono stati sinora più evidenti; ma il processo di riorganizzazione dei settori delle telecomunicazioni non può dirsi concluso.

La recente ondata di fusioni orizzontali e verticali, sospinte dall'innovazione tecnologica e dalla convergenza verso piattaforme *multitasking*, ha portato gli operatori a fornire in *bundling* servizi <fisso-mobile> e <telefonia-dati-televisione>.

Il *bundling* favorisce gli *incumbent*, che hanno la possibilità di praticare prezzi predatori su alcuni servizi, finanziandoli con sussidi incrociati derivanti dai servizi su cui essi sono dominanti. I prezzi predatori, non replicabili dai potenziali entranti, bloccano la concorrenza, con il risultato che la posizione dominante degli *incumbent* si estende dai servizi originari a tutti gli altri (le nuove tecnologie, gli accessori, le interfacce, etc.). Di recente, un caso di questo genere ha riguardato l'offerta integrata fisso-mobile proposta da Telecom Italia e giudicata non ammissibile dall'AGCOM (cfr. http://www.weekit.it/index.php?option=com_content&task=view&id=37990&Itemid=193 per una descrizione divulgativa), perché sfruttava la dominanza di Telecom sulla rete fissa.

Nell'agenda di policy uno il punto essenziale:

- (1) la separazione proprietaria e gestionale della rete fissa da Telecom Italia⁵; solo in questo modo la rete (che ancora mantiene caratteristiche di monopolio naturale⁶) potrà divenire una *common resource* aperta a tutti i *provider* di servizi telefonia su basi non discriminatorie e trasparenti.

---- AUTOSTRADE ----

Molto se ne è parlato di recente, a seguito della vicenda (fusione o acquisizione che fosse/sia) Autostrade-Albertis (cfr. http://www.lavoce.info/news/view.php?id=21&cms_pk=2131&from=index).

Si tratta di un ambito in cui la regolazione si evoluta poco rispetto quando il concessionario della rete era direttamente un Ente pubblico (l'ANAS).

I principali punti con cui dovrà misurarsi l'agenda di policy sono i seguenti:

- (1) la durata delle concessioni è eccessivamente lunga⁷;
- (2) non si prevede, come invece sarebbe necessario, una procedura di asta per l'assegnazione della concessione (come avviene diffusamente all'Estero, per poter estrarre il massimo dell'informazione privata e promuovere competizione di prezzo);

⁵ Un passaggio che (ormai lo riconoscono tutti) sarebbe stato preferibile attuare prima della privatizzazione di Telecom Italia.

⁶ Anche se essa integra in minor misura le caratteristiche del monopolio naturale rispetto alla rete elettrica e alla rete gas (tant'è vero che in alcuni casi si è proceduto al ricablaggio), la proprietà della rete di telefonia fissa permette a Telecom di esercitare potere di mercato, soprattutto nelle città medio piccole e nelle zone a minor densità di popolazione (dove il ricablaggio è meno conveniente per i potenziali entranti).

⁷ Il problema del recupero degli investimenti infrastrutturali può essere risolto per altra via, a cominciare dalla completa "centralizzazione" degli stessi in capo alla proprietà della rete (l'ANAS, che è già una S.p.A. e che potrebbe avviarsi anche a collocamento in borsa come Terna; cfr. <http://www.stradeanas.it/> e <http://www.autostrade.it/opere/index.html?initPos=2>), secondo un principio che ha trovato realizzazione per la rete elettrica e che si spera lo trovi per quella del gas dopo la separazione societaria Snam-ENI. L'ANAS deciderebbe di volta in volta gli investimenti necessari, appaltandoli anche ad operatori diversi dal gestore dei servizi autostradali; la società Autostrade S.p.A. (o la futura diversa concessionaria) rimarrebbe responsabile della sola gestione ordinaria (i caselli, la manutenzione dei tracciati, altri servizi alla mobilità).

- (3) i criteri di tariffazione sono troppo semplici e di scarso supporto alla programmazione degli investimenti⁸.
- (4) maggior trasparenza dovrebbe essere riservata alle modalità con cui sono autorizzati gli operatori di rifornimento carburante e ristorazione, per evitare che le caratteristiche del monopolio naturale della rete influenzino, anche solo in parte, l'offerta di questi servizi (con aumenti "impliciti" delle tariffe autostradali).

Quattro aspetti, questi, ai quali si dovrebbe dedicare molta più attenzione che nel passato.

---- SERVIZI PUBBLICI LOCALI ----

Il decreto legge "Bersani" va nella direzione giusta, con l'introduzione del principio generale della gara pubblica (dell'asta) per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali⁹; l'affidamento *in house* rimane possibile, ma solo nei casi in cui ricorrano giustificazioni concrete che impediscano (o rendano subottimale) l'asta pubblica.

Se è vero che già in passato era previsto l'obbligo di affidamento tramite gara pubblica (ad esempio nel trasporto pubblico locale sin dal 1999), i risultati ottenuti sono stati modesti: i Comuni e gli altri Enti Locali (a seconda dei servizi) si sono mostrati restii a dare la giusta interpretazione/applicazione alla norma (interessi politici ed economici e difficoltà nella gestione del cambiamento concorrono a spiegarne la ragione).

Si ritiene utile, pertanto, la messa a punto di un corpus normativo specifico di base, che detti i doveri di Comuni ed Enti Locali nell'assegnazione della gestione dei servizi pubblici locali, e che faccia il più possibile leva sull'incentivazione economica e sulla responsabilizzazione individuale dei decisori/amministratori. **Si tratta, ad esempio, di introdurre:**

- (1) impossibilità per l'assegnatario in house di partecipare a gare pubbliche per lo svolgimento dello stesso servizio in altri ambiti territoriali (il decreto "Bersani" già lo fa, ma il vincolo potrebbe esser reso più pressante stabilendo che l'esistenza di un assegnatario *in house* della gestione di un servizio impedisce anche agli assegnatari della gestione degli altri servizi di partecipare a gare al di fuori del proprio ambito territoriale¹⁰);
- (2) premi/penalizzazioni finanziarie (eventualmente da aggiungere/sottrarre ai trasferimenti che Comuni ed Enti Locali ricevono dal bilancio dello Stato, in modo tale da rendere facilmente applicabile e certa la strategia incentivante).

Data la rilevanza del tema e la numerosità degli operatori di cui verificare il comportamento (anche in ambiti economici diversi), dovrebbe essere valutata l'opportunità di costituire un'Autorità indipendente per le aste di assegnazione della gestione dei servizi pubblici.

Roma, lì 25 Luglio 2006

CERM

⁸ Altrove, per esempio, il pagamento dei pedaggi avviene per tratte predefinite (indipendentemente dall'uscita effettiva dalla rete), in modo tale da creare una connessione di base tra risorse destinabili alla tratta e flusso medio in transito sulla stessa (è il caso della Spagna). Ovviamente, un criterio del genere andrebbe applicato *cum granu salis*, tenendo conto dei costi fissi e della necessità di garantire il servizio di collegamento autostradale anche per aree a transito medio-basso.

⁹ Con l'eccezione del settore idrico, in linea con gli indirizzi UE.

¹⁰ Un principio di corresponsabilizzazione nei confronti dell'operato del Comune o dell'Ente Locale che tenderebbe a rafforzare il controllo politico dell'elettorato sugli eletti o sugli amministratori scelti dagli eletti.