

Mercato e infrastrutture nei servizi di pubblica utilità

Michele Grillo

(Nota per il Gruppo di lavoro del 21 settembre scorso)

1. La tensione tra cause strutturali degli alti prezzi dell'energia elettrica e lo spazio per affidare la loro rimozione al mercato.

La distanza tra prezzo interno dell'energia elettrica e prezzo medio europeo è il principale indicatore sintetico dell'insoddisfacente assetto industriale del settore. Annullare questa distanza è obiettivo prioritario per la competitività del sistema industriale nel suo complesso. Nel breve-medio periodo, c'è però una indubbia tensione tra la natura **strutturale** di molte cause di questo fenomeno (il mix delle fonti; la scarsa concorrenza nel mercato all'ingrosso) e le **condizioni alle quali è possibile affidarsi al mercato** per ridurre quella distanza.

I **prezzi alti** sono infatti il segnale con il quale il mercato può indurre forze in grado di rimuovere le cause strutturali, *dall'interno del sistema*. Ma il processo che viene così attivato ha bisogno di tempi lunghi e può perfino implicare, in taluni casi, una maggiore domanda di intervento pubblico **diretto**. In altre parole, per avere prezzi più bassi e più mercato domani, dobbiamo oggi, e per un periodo di tempo non breve, fare i conti sia con prezzi elevati, sia con la necessità di interventi pubblici diretti più incisivi.

2. Due spunti di riflessione.

Il primo spunto è relativo all'obiettivo di “migliorare il **mix delle fonti**”, tenendo al contempo conto di un possibile conflitto tra sicurezza della fornitura nel lungo periodo e impatto ambientale. In primo luogo, e nonostante gli allarmi non del tutto dissipati per una “scarsità” dell'offerta mondiale di gas, sembra ad oggi ragionevole accettare la conclusione dell'*Economist* del 28 agosto 2005 che “le riserve di gas sono di fatto più disperse e più abbondanti delle riserve di petrolio” e guardare con priorità alla differenziazione nell'approvvigionamento di gas attraverso lo sviluppo di terminali GNL. Tuttavia, come continua l'articolo citato, occorre al contempo mantenere consapevolezza degli “alti rischi politici e finanziari associati al GNL ... [perché] ... il capitale necessario è enorme, il numero di imprese finanziariamente attrezzate per questa impresa molto piccolo” e guardare, parallelamente, alle alternative al gas. Ma, su questo punto, mi sembra suggestiva un'altra riflessione dell'*Economist* (17 settembre 2005): “In concomitanza con la riduzione delle riserve del Mar del Nord, e a fronte del fatto che gli attuali impianti a carbone e

nucleare richiedono significativi ammodernamenti e che il ricorso a fonti rinnovabili non può fare a meno di sussidi pubblici, riuscirà UK a mantenere l'approccio al mercato nel settore elettrico nel prossimo e medio futuro?". In altre parole, all'opzione, irrinunciabile, delle alternative al gas sembra associata – e in termini che possono mettere in discussione alcuni orientamenti generali di intervento - una maggiore domanda di “pubblico”¹.

Il secondo spunto di riflessione è relativo ai possibili interventi volti ad “accrescere la concorrenza nel mercato all'ingrosso”. Qui, a mio giudizio, occorre distinguere, con più attenzione del consueto, da un lato, gli aspetti “**istituzionali**” (il disegno del mercato: borsa e contratti bilaterali) e “**behavioural**” (lo spazio per il diritto della concorrenza); e, dall'altro, gli aspetti “**strutturali**” (connessi essenzialmente alle strozzature della rete interna e della interconnessione). E' indubbio che disegnare istituzioni migliori e far lavorare meglio le istituzioni esistenti è sempre giusto e doveroso. Ma, anche dal punto di vista del messaggio politico, legare direttamente questi strumenti a riduzioni “strutturali” dei prezzi può essere improprio e controproducente. Le potenzialità della concorrenza *ad assetto dato* (l'attuale assetto) sono strutturalmente deboli: se le istituzioni sono buone e funzionano bene, il mercato riceverà **segnali migliori**; ma, poiché operano **vincoli strutturali di offerta**, il segnale “buono” sarà comunque un **prezzo alto**. Anche riguardo agli aspetti *behavioural*, l'ultimo caso AGCM (“Comportamenti restrittivi sulla borsa elettrica”) mi sembra istruttivo: la congestione delle reti e le modalità con cui viene gestita determinano, in ultima analisi, **condizioni favorevoli per comportamenti strategici** (presunti abusivi) di ENEL. Fare affidamento sul controllo a posteriori del diritto antitrust non può bastare, nella nostra prospettiva. Le **insufficienze infrastrutturali** condizionano inevitabilmente e gravemente l'**assetto angusto del mercato interno**, che rimane angusto (con tutte le conseguenze per le scelte delle imprese) comunque se ne migliorino le funzionalità.

3. Il deficit infrastrutturale in Italia.

Di fronte al permanere di **insufficienze infrastrutturali** (particolarmente significative nel caso italiano), occorre chiedersi se il modello di attuazione delle politiche di liberalizzazione seguite in Italia sia stato inadeguato e non solleciti un ripensamento. Basta la separazione tra proprietà e gestione della rete a spiegare, nel caso elettrico, il grave ritardo, a più di cinque anni dal decreto Bersani, negli investimenti infrastrutturali²? La riunificazione tra proprietà e gestione, *alle*

¹ Tra l'altro, con riguardo agli aspetti ambientali, c'è bisogno di maggiore trasparenza e franchezza nel dibattito pubblico. Perché non si sono ripetuti gli eventi del 2003? Perché più potenza è stata resa disponibile per il GRTN attraverso un allentamento degli standard per le emissioni?

² Se si considerano le sole interconnessioni con l'estero, il GRTN nell'ultimo Piano di sviluppo indica un valore stimato di circa 8500-10000 MW di capacità di importazione. I tempi si prospettano comunque lunghi: il solo intervento ultimato è l'elettrodotto di interconnessione con la Svizzera “S.Fiorano-Robbia”/ “Gorlago-Robbia”.

condizioni correnti, basterà a fornire incentivi adeguati al conseguimento di un obiettivo che, almeno in una prospettiva ideale, dovrebbe consistere nella realizzazione di un (moderato) “eccesso di capacità produttiva”? E’ ragionevole infatti presumere che la “domanda” di infrastrutture da parte degli operatori dei mercati a monte e a valle non eccederebbe complessivamente, in equilibrio, la capacità appena compatibile con un assetto oligopolistico di quei mercati; se l’offerta dell’operatore di rete, anche nell’ipotesi di *totale* separazione verticale della fase a rete rispetto alle altre fasi, sostanzialmente vi si adeguasse, limitandosi a cogliere i segnali di mercato, l’esito determinerebbe, in ultima analisi, un reale vincolo alla espansione concorrenziale di quegli stessi mercati.

4. E’ indilazionabile una politica esplicitamente mirata all’aggiustamento infrastrutturale

Di fronte alle sfide rappresentate dalla necessità di modificare incisivamente: (i) il mix delle fonti; e (ii) le condizioni strutturali che incidono su una efficace concorrenza nel mercato all’ingrosso, **non sembra appropriato**, nella fase di aggiustamento, fare (anche solo prevalentemente) **affidamento ai segnali di mercato**: il costo (gli incentivi tipici del mercato passano comunque da prezzi alti) potrebbe non essere **socialmente e politicamente sostenibile**; i risultati, insoddisfacenti.

Occorre – per ridurre i tempi e i costi di aggiustamento necessari per far funzionare adeguatamente i mercati a monte e valle – attribuire **alta priorità a una politica “strategica” di aggiustamento infrastrutturale**; una scelta che richiede, *con modalità da stabilire precisamente*, **un intervento pubblico diretto, strettamente e rigorosamente delimitato³, privilegiato, urgente**.

5. La (ormai annosa) questione della proprietà della rete.

Una politica strategica di aggiustamento infrastrutturale può essere affidata al **regolatore** o mette – o meglio rimette - in discussione l’**assetto proprietario della rete**?

Personalmente, propenderei per la seconda alternativa. In ogni caso, mi sembra necessario tenere conto di alcune considerazioni.

In primo luogo, se si rimane nel disegno attuale che privilegia la scelta della regolazione, la portata di quest’ultima, con riferimento alla rete, deve essere in Italia ripensata, almeno in parte e specificamente, rispetto ai criteri prevalenti della politica europea di liberalizzazione. In particolare,

³ Va innanzi tutto evitato assolutamente che l’intervento pubblico, una volta invocato, venga piegato a obiettivi non strutturali, magari a mitigare o a comprimere gli effetti dei segnali di mercato, giacché l’esito sarebbe solo quello di produrre incentivi perversi.

il rischio oggi più rilevante associato alla proprietà **privata** delle infrastrutture non è quello della “**parzialità**”. Se un difetto nevralgico può essere imputato ai principi di liberalizzazione europea, e certamente alla loro attuazione in Italia, questo è forse che è stata **privilegiata** l’attenzione alla **regolazione degli accessi** – ottenendone certamente una esperienza di regolazione complessivamente soddisfacente – ma dedicando una attenzione **più ridotta**, e per l’Italia inadeguata, agli aspetti di **investimento nella rete**.

In secondo luogo, e in ogni caso, sarebbe necessaria una separazione completa e definitiva tra operatore di rete e operatori a monte e a valle; il che, anche nel caso di operatore di rete privato soggetto a regolazione pubblica, implicherebbe che il soggetto pubblico esca totalmente non solo dal controllo, ma anche dalla partecipazione agli utili, degli altri operatori. Se ciò dovesse apparire, alle condizioni politiche attuali, impraticabile, l’implicito conflitto di interesse dovrebbe essere almeno “esorcizzato” da un forte **commitment politico per una scelta strategica di intervento infrastrutturale**; non diverso da quello che sarebbe ugualmente necessario per “esorcizzare” i rischi di “interferenza politica e minore imprenditorialità” nell’ipotesi di una proprietà pubblica della rete.

In terzo luogo, è evidente che la scelta della proprietà pubblica della rete imporrebbe “direttamente” una grave ipoteca in termini di risorse pubbliche. C’è un problema di risorse per riacquistare il capitale della rete che è sul mercato; e c’è un problema di risorse per finanziare gli investimenti. Il primo aspetto va al cuore del problema “strategico” di una politica di privatizzazione (restando nell’energia, perché non privatizzare interamente la generazione?). Quanto al secondo aspetto, va invece considerato che, con il regime regolato, il costo dell’investimento andrebbe in ogni caso tutto in tariffa, ricadendo indirettamente – e attraverso prezzi alti – sulla collettività. Se si vuole evitare che il costo ricada, in ampia misura e in tempi ravvicinati, direttamente sugli utilizzatori finali, occorrerebbe destinare in ogni caso, direttamente e indirettamente, molte risorse pubbliche, per incentivare adeguatamente un operatore privato verso scelte di investimento che sarebbero inevitabilmente a redditività bassa e ampiamente differita. In altri termini, credo che la scelta sarebbe comunque costosa per la collettività e che alla fine, posto che le condizioni sopra specificate in termini di **commitment politico** siano compiutamente soddisfatte, la soluzione della proprietà pubblica abbia il vantaggio della maggior chiarezza. Resta che, in ogni caso, dati i vincoli di bilancio pubblico, la scelta dovrebbe *comunque* essere affrontata in una **prospettiva di sistema, non settoriale**.

In ultimo, riterrei che, anche nell’ipotesi di proprietà pubblica, possano essere studiate condizioni di compatibilità di tale assetto con lo sviluppo di *merchant lines*.