



Concorrenza e liberalizzazione: la mezza liberalizzazione dei servizi energetici a rete

di Pippo Ranci

versione del 31.05.04

ASTRID – Note e contributi del gruppo di lavoro su “Istituzioni ed economia: declino, competitività, sviluppo”

Insufficiente concorrenza?

Ci domandiamo perché l'economia italiana perde competitività, come risulta da vari indicatori macroeconomici, di commercio internazionale, di composizione settoriale del prodotto, di capacità innovativa.

Le condizioni per la crescita quantitativa e qualitativa si possono ricondurre alla “questione antica del rapporto tra le molte energie imprenditoriali, latenti in una società particolarmente vivace, e gli interessi a difendere e a sfruttare le posizioni acquisite attraverso vari tipi di protezioni, sintomo di una sfiducia di fondo nelle possibilità di progresso economico e civile” (G.Nardozi, *Miracolo e declino*, Laterza 2004, p.9). Questo rapporto si è modificato più volte nel tempo, in corrispondenza di fasi di forte dinamismo e fasi di ristagno o ritardo. Perché ci troviamo in una fase negativa?

L'ipotesi di lavoro con cui è obbligatorio confrontarsi è quella di una carenza di stimoli concorrenziali. Nel rapporto sopra descritto si sono rafforzati “gli interessi a difendere e sfruttare le posizioni acquisite”, mortificando “le molte energia imprenditoriali”.

Di quale concorrenza parliamo?

Non sarà naturalmente questo l'unico fattore esplicativo delle difficoltà che affliggono l'economia italiana. Possiamo individuarne altri. Tuttavia, nella ricerca di una caratteristica centrale di un sistema economico dinamico, l'intensità degli stimoli concorrenziali si pone come buon candidato. Soprattutto se ci si riferisce, come è corretto, non solo alla concorrenza sui mercati dei prodotti ma anche alla concorrenza sui mercati particolari e particolarmente strategici del controllo societario, del credito, dei servizi professionali, delle commesse pubbliche; nonché, fatte le debite qualificazioni, alla competizione nell'acquisizione di fondi pubblici per la ricerca e per altre finalità d'interesse generale, negli accessi all'istruzione superiore, nei percorsi di carriera, nel mercato del lavoro.

Pur con le differenze profonde che distinguono i mercati e contesti citati, l'elemento comune è dato dall'ampiezza dell'accesso e dalla trasparenza ed equità del processo concorrenziale: al successo molti possono sperare, realisticamente, di giungere, in quanto l'accesso è ampiamente garantito; il successo si raggiunge in base alla manifestazione di qualità pertinenti e verificabili; le distorsioni e

gli abusi sono abbastanza rari, e puniti con sufficiente probabilità, da rendere plausibile una fiducia, da parte di tutti, nella convenienza a partecipare con modalità corrette.

In accezione così ampia, la concorrenza appare una buona caratteristica di gran parte del sistema, e quella che ne assicura il dinamismo e la capacità di crescita. Misurarne l'estensione e l'intensità è un buon modo per capire se il sistema sta bene e promette di continuare bene.

Naturalmente laddove vi sia un mercato, la concorrenza assume la forma consueta di competizione tra imprese. Impedirla dove è possibile va segnato come elemento negativo.

L'ambito dell'indagine: i servizi di pubblica utilità

L'oggetto di analisi è l'insieme dei servizi di pubblica utilità, ma il riferimento prevalente sarà ai servizi energetici: elettricità e gas.

Dobbiamo innanzitutto rispondere all'interrogativo: è venuta meno l'estensione e l'intensità della concorrenza in quella parte del sistema produttivo italiano che ci assicura i servizi di energia, trasporto, telecomunicazioni, acqua e servizi ambientali?

La risposta è positiva, con la possibile eccezione delle telecomunicazioni, se questione viene posta in termini relativi, rispetto a quanto avviene in altri paesi e a quanto oggi necessario e possibile.

Se c'è un deterioramento, quali le cause?

Dobbiamo poi individuare i principali fattori critici, tipici di ciascun settore.

Le ragioni storiche

Se ne possono individuare una remota e una recente.

Causa remota: la debolezza dello Stato italiano.

- Debole regolazione delle imprese pubbliche, che hanno goduto di una posizione tranquilla
- Uso dell'impresa pubblica per salvataggi
- Prevalenza delle esigenze di equilibrio politico o tattico rispetto alle scelte strategiche di settore: l'interpretazione estrema del referendum nucleare nel senso della chiusura immediata di tutte le centrali
- Assenza di grandi disegni: la dipendenza dal petrolio non ha avuto alternativa dopo il nucleare
- Incapacità di comporre la divergenza tra sviluppo industriale e ambiente
- Incapacità di comporre la divergenza tra Stato e amministrazioni locali nelle questioni di localizzazione di centrali elettriche e infrastrutture di trasporto

Causa recente: la prevalenza del risanamento della finanza pubblica nell'impostare e gestire le liberalizzazioni.

- Necessità di valorizzare le imprese da privatizzare

I punti critici nei settori dei servizi di pubblica utilità

Dobbiamo poi analizzare la situazione attuale per individuarne i punti critici: condizione per cercare le vie d'uscita.

L'equivoco della politica industriale

Come dovrebbe essere intesa: le azioni che rafforzano la capacità del sistema produttivo di crescere e competere nei mercati esteri.

La definizione deve intendersi riferita alle azioni aggiuntive rispetto allo svolgimento delle funzioni generali di governo, ma senza dimenticare che la cosa più importante ed essenziale che tocca allo Stato di fare per la crescita e la competitività del sistema produttivo è proprio lo svolgimento delle sue funzioni generali quali la garanzia dell'ordine pubblico e del rispetto delle leggi, la fornitura diretta o indiretta dell'istruzione di base e superiore, lo svolgimento efficiente delle funzioni tipiche della pubblica amministrazione. Non si può supplire con politiche industriali alle mancanze su questo piano.

La politica industriale efficace consiste soprattutto di misure di contesto, non dirette ad alcuna impresa precedentemente individuata.

Tradizionalmente invece si è posto sotto l'etichetta di politica industriale ogni tentativo di assecondare la crescita di singole imprese esistenti, o di impedirne il fallimento.

Ciò risponde alle pressioni degli interessi specifici.

Risponde anche alle apparenze: il sistema produttivo è identificato naturalmente con le imprese che ci sono, non con quelle che possono nascere; con le più grandi e visibili, non con quelle numerose e sparse.

L'equivoco del servizio pubblico

Come dovrebbe essere inteso: caratteristiche del servizio dal punto di vista degli utenti e della collettività.

Come viene inteso: affidamento a un soggetto cui si riconosce un privilegio in termini di controllo del mercato in cambio della garanzia del servizio.

Circostanza aggravante: i sindacati dei dipendenti delle imprese già monopoliste combattono la liberalizzazione che minaccia i loro privilegi, e utilizzano l'argomento che la liberalizzazione nuoce alla sicurezza e alla qualità, usando la credibilità che deriva dalla loro competenza tecnica e influenzando le confederazioni sindacali nella loro difesa degli interessi generali contro le minacce provenienti dalla logica del profitto.

I punti critici nei settori dei servizi energetici: elettricità e gas

Caratteristiche generali della liberalizzazione:

- Insufficiente separazione delle attività di rete dalle attività in concorrenza.
 - La rete del gas è controllata da Eni. Eni non rafforza i gasdotti di approvvigionamento per il timore di una "bolla" cioè di un eccesso di offerta di gas.
 - La parziale separazione della rete elettrica ha creato un gestore debole, in quanto privo della proprietà; la riunificazione tra proprietà e gestione ora prospettata potrebbe reintrodurre un controllo dell'Enel sulla rete.
- Carenze nelle infrastrutture di rete, particolarmente gravi per la conformazione geografica del sistema italiano. La rete elettrica presenta congestioni ai confini e all'interno. Mancano gasdotti e terminali per la rigassificazione del gas naturale liquefatto. Essendo insufficienti le interconnessioni, la liberalizzazione diventa contrastante con la volontà di mantenere imprese nazionali di grande dimensione.
- Insufficiente spazio per i concorrenti. L'Enel determina per gran parte i prezzi sul mercato all'ingrosso dell'energia elettrica, inclusa la borsa elettrica. Una "politica industriale" troppo unilaterale, attenta al "campione nazionale" e non ai soggetti che stanno dal lato della domanda....
- ...con l'eccezione di alcuni settori industriali "energivori", cui si mantiene un regime di approvvigionamento di favore, pagato dagli altri settori

Contesto europeo:

- Resistenze alla liberalizzazione nel contesto europeo più influente sull'Italia (paesi confinanti e Germania).
- Evoluzione verso un ristretto oligopolio europeo in campo energetico. In un contesto del genere è cruciale e difficile individuare l'interesse di un paese. Dal lato della produzione esso sembra coincidere con la presenza di imprese nazionali nell'oligopolio. Dal lato del consumo (dove sta l'interesse di gran parte del sistema produttivo nazionale) l'interesse che conta è quello di poter giocare su quel tanto di competizione che c'è tra oligopolisti e tra questi e i soggetti minori (che continuano a esistere).

Più specificamente nella conduzione delle azioni pubbliche:

- Definizione troppo complessa e contorta dei confini di competenze tra governo e autorità di regolazione (borsa elettrica)
- Ripresa di controllo del governo su ambiti tipicamente di regolazione (disciplina delle importazioni di elettricità)

A questo punto, dopo la fase iniziale della liberalizzazione, necessariamente parziale ed evolutiva, il processo sta rallentando e c'è il rischio di restare in una situazione intermedia molto pericolosa, in cui:

- gli ex monopolisti hanno ancora grande potere ma non sono più responsabili della sicurezza del sistema (approvvigionamenti di gas, generazione di elettricità, costruzione di reti)
- la sicurezza del sistema non può poggiare su meccanismi di mercato (se viene meno un produttore ce ne sono altri pronti e interessati a intervenire) per la mancanza di un mercato concorrenziale.