



Spunti per una politica delle infrastrutture energetiche

BOZZA PROVVISORIA RISERVATA

NOVEMBRE 2008

Il gruppo di **ASTRID** che ha elaborato questo paper è stato coordinato da **Pippo Ranci**.

Il paper fa parte di uno studio più ampio su Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza coordinato da Paola M. Manacorda.

Tutti i diritti riservati

ASTRID

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni
Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche
Corso Vittorio Emanuele II, 142 - 00186 Roma [+39 066810261]
www.astrid.eu

INDICE

Premessa

- 1. Le scelte europee**
- 2. L'attuazione in Italia**
- 3. Pubblico e privato: l'interesse generale e la regolazione**
- 4. Il regime delle reti**
- 5. Il servizio pubblico**
- 6. Sicurezza, sostenibilità e competitività**
- 7. Indicazioni per l'azione pubblica**

Premessa

I problemi delle reti energetiche non si possono discutere senza trattare contestualmente i problemi della fornitura di energia, cioè i problemi delle industrie che hanno ad oggetto il reperimento, l'estrazione, la trasformazione, il commercio interno e internazionale dell'energia che viene trasportata sulle reti stesse. In questo le reti energetiche differiscono da quelle di telecomunicazione e di trasporti.

Nelle reti di elettricità e gas l'energia va a senso unico, dal produttore al consumatore, mentre le reti di telecomunicazioni operano nei due sensi. L'energia è prodotta e fornita da società specializzate in un'attività che richiede capitali e di solito dimensioni notevoli, mentre nelle telecomunicazioni i segnali sono definiti o "costruiti" dagli utenti stessi e viaggiano sulle reti assieme a segnali forniti da imprese (ad es. i segnali televisivi). Ancora diverse le reti di trasporto che sono accessibili ad un numero praticamente illimitato di utenti finali e di fornitori di servizi che usano varie tecnologie e servono clientele diverse.

Ne consegue una stretta connessione in campo energetico tra il servizio di trasporto e le altre fasi della filiera. Anche se l'attività di rete viene separata dalle altre, come è possibile e auspicabile al fine di evitare i conflitti di interesse che si verificano quando il gestore della rete è anche utilizzatore della rete stessa, non si possono discutere i problemi delle reti energetiche senza trattare i problemi della fornitura di energia. Non c'è politica delle infrastrutture separata dalla politica dell'approvvigionamento e della produzione dell'energia.

Le reti energetiche sono state investite negli ultimi quindici anni da due processi: (a) la liberalizzazione dei mercati e degli accessi alle reti; (b) la privatizzazione delle aziende dominanti. Sono due fenomeni connessi ma che non vanno confusi, come spesso si fa.

Trent'anni fa le forniture di elettricità e di gas erano assicurate da imprese o enti, di fatto o di diritto monopoliste nella loro zona, che svolgevano tutte le attività della catena: dall'energia primaria giù giù fino alla consegna al consumatore finale (imprese verticalmente integrate).

Negli ultimi decenni anche nell'energia, come in altri settori, si è sviluppata una segmentazione del processo produttivo in fasi, una specializzazione delle imprese, un'evoluzione dal monopolio alla concorrenza nella produzione e commercializzazione, uno sviluppo di legami contrattuali tra imprese e la creazione di veri e propri mercati per i prodotti e servizi intermedi. La peculiarità dell'energia è che alcuni servizi, tipicamente quello della rete, restano in monopolio per ovvie ragioni di convenienza tecnico economica: si dice "monopolio naturale", intendendo il minor costo della rete unica rispetto al caso di due o più reti sullo stesso percorso. Le reti costituiscono passaggi obbligati ("essential facilities") per il funzionamento dell'intero settore.

Questi processi si sono sviluppati in tutto il mondo. Sono stati determinati dall'evoluzione tecnica, dallo sviluppo economico, dalla globalizzazione. In alcuni casi, tipico quello inglese, ha contribuito l'orientamento generale della politica economica a estendere l'area del mercato e ridurre quella della produzione pubblica: così la riforma è stata disegnata in modo radicale e realizzata in tempi brevi, e si è potuto ritenere che la riforma stessa fosse essenzialmente il frutto di una scelta ideologica. In realtà la riforma inglese ha definito un modello e costituito un riferimento e uno stimolo per tutta l'Europa e oltre, ma il vecchio regime monopolistico non sarebbe potuto durare a lungo e un'evoluzione nel senso della liberalizzazione si sarebbe verificata comunque.

Uno sguardo all'evoluzione del settore elettrico illustra bene questa osservazione. Il servizio nasce verticalmente integrato: le prime imprese elettriche costruirono una centrale e la rete per portare l'energia ai clienti. Sviluppandosi esse costituirono naturalmente monopoli locali, pubblici o privati a seconda dell'origine. Solo alcuni paesi introdussero un'esplicita nazionalizzazione, come il Regno Unito nel 1947 e l'Italia nel 1961. Ovunque, indipendentemente dal regime di proprietà, le reti vennero sviluppate e collegate l'una all'altra,

per sicurezza e convenienza di scambi per soccorso o per compensare le diverse curve temporali del prelievo (mancando la possibilità di immagazzinare l'energia); restando sostanzialmente monopoliste locali. Ma è solo naturale che in un contesto del genere i grandi clienti (le imprese elettrometallurgiche ed elettrochimiche) abbiano cercato di sottrarsi al monopolista locale sia esplorando forniture più convenienti da imprese elettriche di zone vicine, sia producendo in proprio. Il fenomeno rimase a lungo limitato perché la rete richiede uno stretto controllo centralizzato per essere mantenuta in sicurezza e a tensione costante, e ciò assicura al monopolista locale un pratico diritto di veto al commercio dei suoi clienti con fornitori terzi. Ma negli anni Ottanta lo sviluppo dell'elettronica ha consentito un controllo molto più flessibile delle reti, e in particolare di conciliare la gestione centralizzata della sicurezza con la molteplicità dei contratti tra diverse parti commerciali, venditori e compratori, rispetto alle quali l'impresa di rete è terza. Il segmento della generazione e vendita di elettricità si è scoperto in grado di organizzarsi come qualsiasi altro settore economico. La liberalizzazione è in realtà la fine di un'eccezione: perché si dovrebbe mantenere una limitazione alla generale libertà d'impresa se non sussistono più le circostanze che la rendevano necessaria? E qualcosa di simile è accaduto nel settore del gas naturale, ma con la differenza dell'impossibilità di "produrre" il gas in qualsiasi località e quindi la più stretta integrazione tra l'estrazione del gas dal sottosuolo e i gasdotti che lo portano alle zone di consumo.

Nella trattazione che segue saranno illustrati: la riforma in Europa (par. 1) e in Italia (par. 2); i compiti della regolazione (par. 3); il regime delle reti (par. 4); le esigenze del servizio pubblico (par. 5); il problema di conciliare sicurezza e competitività del sistema, tenuto conto degli obiettivi di sostenibilità ambientale (par. 6); per concludere con alcune indicazioni operative (par. 7).

Gli aspetti della politica energetica che sono trattati qui sono quelli maggiormente connessi con i problemi infrastrutturali, coerentemente con il resto del volume; non saranno quindi approfonditi gli altri aspetti, come ad esempio quello delle politiche ambientali e in particolare le misure per contenere le emissioni climalteranti.

1. Le scelte europee

Oltre alla naturale evoluzione economica, oltre all'opportunità di ampliare lo spazio della libertà di scelta del consumatore e lo spazio d'iniziativa imprenditoriale, l'Europa aveva una peculiare ragione per aprire i mercati: era questo infatti l'unico modo di superare i confini degli stati nazionali e costruire il mercato unico, essendo impensabile l'instaurazione di un regime monopolistico comune a livello europeo.

L'impulso alla riforma viene dal programma di completamento del Mercato Interno di beni e servizi, avviato con il Libro Bianco del 1985 e l'Atto Unico Europeo del 1986. Il programma di riforma settoriale prende corpo a partire dal 1996 con la direttiva elettricità 96/92 e quella gas 98/30. Questo primo pacchetto è risultato insufficiente ed è stato rafforzato con le direttive 2003/54 e 2003/55 e i regolamenti 1228/2003 e 1775/2005 per gli scambi transfrontalieri¹.

La riforma impone l'esistenza di un'autorità di regolazione che le direttive del 2003 definiscono nelle sue caratteristiche minime di operatività e indipendenza. In Italia l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha operato dal 1997 (AEEG, Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, vari anni www.autorita.energia.it).

L'esigenza di compiere un passo ulteriore, evidenziata dall'indagine condotta dalla Direzione generale della Concorrenza (CE-DG COMP, 2006) ha condotto la Commissione a formulare nel

¹ Per un'esposizione accurata della normativa europea: Cameron (2005). Per una descrizione comparata degli aspetti economici De Paoli (ed, 2001)

settembre 2007 un pacchetto di ulteriori proposte, il cosiddetto Terzo Pacchetto, destinato a sfociare in una nuova serie di provvedimenti normativi tra il 2008 e il 2009.

La liberalizzazione

Perno della riforma sono la libertà di produzione e offerta dei servizi energetici, la corrispondente libertà di scelta del fornitore da parte del consumatore e il diritto di accesso degli operatori all'uso delle reti in condizioni di parità (l'accesso dei terzi alle reti indicato con l'acronimo TPA o "third party access" che corrisponde all'espressione "open access" utilizzata in America e generalmente per le telecomunicazioni). Il diritto di accesso è garantito dal corrispondente obbligo di concederlo, imposto ai gestori delle reti: sia quelle di lunga distanza (la rete di trasmissione elettrica ad alta tensione e la rete di trasporto del gas ad alta pressione), sia quelle di distribuzione locale.

Caratteristica dell'approccio europeo, rispetto alle analoghe liberalizzazioni nel resto del mondo, è l'estensione del regime di scelta e concorrenza alla fornitura al dettaglio e quindi l'estensione della disciplina riguardante l'accesso dei terzi anche alle reti locali. La scelta non era obbligata dato che la pressione irresistibile alla liberalizzazione riguardava i grandi operatori e poteva essere soddisfatta anche lasciando in regime monopolistico il segmento del dettaglio. D'altra parte l'obbligo di dare l'accesso anche alle reti locali garantendo parità di trattamento ai concorrenti impone una ristrutturazione delle imprese e una disciplina di regolazione che sono complesse e costose. Qualcuno sostenne che era conveniente evitarle. Infatti in gran parte degli Stati Uniti la liberalizzazione è rimasta limitata ai mercati all'ingrosso. La direttiva elettrica 96/92 prevedeva che gli stati membri potessero optare per un modello di liberalizzazione limitata al segmento ingrosso; in tal caso i governi avrebbero individuato un soggetto che servisse in esclusiva i piccoli clienti rifornendosi nel mercato concorrenziale all'ingrosso (il cosiddetto "acquirente unico"). Ma le direttive del 2003 hanno accantonato l'opzione, peraltro generalmente non utilizzata nel recepimento degli stati membri, e confermato la liberalizzazione totale da completare entro il 1° luglio 2007. Probabilmente il maggior sforzo iniziale viene ripagato con la libertà di scelta che molti consumatori apprezzano e con un orientamento alla concorrenza nell'offerta attraverso campagne pubblicitarie per l'acquisizione di clienti, che esercita un effetto pro-concorrenziale sullo stesso mercato all'ingrosso.

Le reti

Il regime proprietario delle reti è vario in Europa (pubblico, privato, misto) e non incide sulla disciplina.

Per dare sostanza al diritto-obbligo di accesso dei terzi alle reti è necessario imporre una separazione delle reti dalle imprese verticalmente integrate cui storicamente appartenevano. Le ragioni sono tre, e configurano il conflitto d'interessi che si determina quando la stessa impresa gestisce una rete in esclusiva e al tempo stesso la utilizza assieme ai suoi concorrenti:

- a. L'impresa ha interesse a caricare una gran parte dei costi (in particolare i costi comuni la cui allocazione è almeno in parte discrezionale) sul servizio di rete e farseli coprire dalla tariffa che tutti gli utilizzatori pagano, in modo da trovarsi avvantaggiata nella competizione sul mercato dell'energia: è l'ipotesi di "sussidio incrociato";
- b. L'impresa può ostacolare l'uso della rete da parte dei concorrenti, utilizzando allo scopo il proprio controllo sugli aspetti tecnici di sicurezza e sulla gestione delle congestioni che spesso si verificano data la necessità di fronteggiare la domanda in tempo reale, soprattutto per l'elettricità che non offre alcuna possibilità di stoccaggio;
- c. L'impresa che abbia una posizione dominante in un'area può frenare la realizzazione di nuove tratte di rete o il rafforzamento di quelle esistenti allo scopo di limitare la concorrenza; a tal fine può avvalersi delle resistenze locali e ambientaliste che sempre sorgono di fronte ai progetti di costruzione di nuove infrastrutture, non necessariamente

fomentandole ma astenendosi dal compiere tutti gli sforzi possibili per prevenirle e superarle.

La questione è stata al centro delle controversie sulla riforma. La separazione (“unbundling”) è stata imposta gradualmente, più rigorosa per le reti a lunga distanza (nel gergo del settore: “trasmissione” di elettricità, “trasporto” di gas) e meno rigorosa per le reti locali (“distribuzione” di elettricità e gas).

Va ricordato che i servizi di rete sono connessi con i servizi di sistema. La gestione della rete riguarda il mantenimento in buono stato dell’infrastruttura e quindi non solo la manutenzione ma un controllo continuo, come quello che è necessario per evitare che fili elettrici o i trasformatori si surriscaldino. La gestione del sistema invece riguarda gli interventi che assicurano la stabilità della tensione elettrica e della pressione del gas, come è necessario per garantire l’operatività e la sicurezza del sistema: quindi una pianificazione dei flussi (“dispacciamento”) per verificarne la loro compatibilità con la capacità della rete, e un continuo adattamento dei flussi stessi per risolvere le incoerenze tra offerta e domanda e il loro scostamento dalle quantità pianificate (“bilanciamento”). È proprio a causa dei servizi di rete per la gestione del sistema che si è a lungo ritenuto impossibile un mercato dell’energia; oggi invece la gestione delle reti è compatibile con l’esistenza ed il funzionamento di mercati concorrenziali dell’energia grazie alla possibilità di gestire su piattaforme elettroniche un’enorme quantità di contrattazioni in tempo brevissimo, comprese le procedure competitive per bilanciare domanda e offerta o per selezionare gli accessi in caso di scarsa capacità delle reti (aste in tempo reale o quasi). L’evoluzione di una moderna gestione del sistema comporta lo sviluppo di queste piattaforme e delle modalità contrattuali idonee, e continua a includere una possibilità residuale di interventi diretti coercitivi del gestore del sistema sulle quantità di energia (elettricità o gas) immesse e prelevate. È evidente che i servizi di sistema contengono una dose di discrezionalità, e devono quindi essere affidati a un soggetto che non li utilizzi per discriminare a favore di un soggetto che svolge attività commerciale (tipicamente l’unità dedicata al commercio dell’energia nella propria stessa impresa o nel proprio gruppo industriale).

Per tutte le reti si è ritenuto inizialmente sufficiente imporre la separazione contabile, atta a evitare il problema (a). Per fronteggiare i problemi (b) e (c) la direttiva 96/92 imponeva una separazione “funzionale”, cioè dipartimentale entro la stessa società, per la sola rete di trasmissione dell’elettricità. Con le direttive del 2003 la separazione è stata rafforzata imponendo alle grandi reti (sia elettriche che del gas) e anche alle reti di distribuzione locale (con l’eccezione delle imprese di piccola dimensione) una separazione “legale”, cioè la costituzione di una società apposita sia pure controllata.

Il “terzo pacchetto” cerca di rafforzare ulteriormente la disciplina, dopo che un’accurata ricognizione operata dalla Direzione generale della concorrenza (CE-DG COMP, 2006) ha mostrato la permanenza di ostacoli all’instaurazione di un regime concorrenziale. La Commissione si è orientata a imporre, almeno per le grandi reti, la separazione più radicale cioè quella proprietaria (“ownership unbundling”): la società della rete deve non solo essere distinta ma avere azionisti diversi da qualsiasi società che svolge attività commerciali nel settore. La proposta è da sempre fortemente osteggiata sia dalla maggior parte delle grandi imprese sia da un blocco importante di governi di stati membri, che comprende quelli tedesco e francese. La Commissione ha quindi offerto, nel terzo pacchetto, una possibile alternativa, consistente nel lasciare la proprietà della rete all’impresa energetica e affidarne la gestione (delicato compito che comprende il controllo dei flussi e il governo delle congestioni) ad una società che l’impresa energetica non possa controllare (pur essendone azionista). Ma i governi contrari hanno ribadito la loro posizione con una controproposta che lascia sostanzialmente le cose come stanno, consentendo di mantenere la semplice separazione legale con l’aggiunta di qualche vincolo alla società della rete (incompatibilità dei dirigenti, complicazione della “governance”, obblighi di rendicontazione, poteri di sorveglianza all’autorità di regolazione). Il Consiglio Energia del 10 ottobre 2008 ha confermato che la separazione proprietaria sarà solo una fra tre opzioni possibili,

quindi ha sostanzialmente accettato la controproposta franco-tedesca, aggiungendo qualche misura per impedire che le grandi imprese integrate vadano ad acquistare le reti di altri paesi (misure ovviamente sostenute dai governi olandese, polacco, danese, spagnolo e portoghese cioè dei paesi ove un tale acquisto appare possibile). Il compromesso dovrebbe tradursi in provvedimenti (direttive e regolamenti) di Parlamento e Consiglio.

I mercati dell'energia

Le attività diverse da quelle di rete e di sistema (quindi la generazione di elettricità, l'estrazione e importazione del gas, il commercio all'ingrosso e al dettaglio di entrambi) sono aperte all'iniziativa imprenditoriale e dovrebbero essere organizzate in mercati concorrenziali. Gli scostamenti dal modello concorrenziale dovrebbero costituire casi eccezionali, oggetto di interventi di una autorità per la concorrenza nazionale o europea. Ma la riforma muove da un assetto che è caratterizzato da monopoli nazionali o locali e in cui è la concorrenza a costituire l'eccezione, almeno all'inizio. Una evoluzione verso la concorrenza non è il frutto immediato di una rimozione di vincoli normativi: la "deregulation" non fa miracoli. Vi sono difficoltà alla diffusione della concorrenza maggiori che in altri settori: l'impossibilità di costituire scorte di energia rende il cliente restio ad abbandonare il fornitore abituale finché non è ben certo che la fornitura sarà regolare e ininterrotta; solo il fornitore storico conosce la curva temporale di prelievo del cliente e sa come fronteggiarla; gli investimenti necessari per servire i clienti (la costruzione di centrali elettriche, la stipula di contratti pluriennali internazionali per l'acquisto del gas) sono ingenti e determinano gravi perdite se lo sviluppo delle vendite non segue il profilo previsto, soprattutto fino a che mancano mercati all'ingrosso ben sviluppati e dotati di elevata liquidità, che peraltro si sviluppano solo in un contesto di concorrenza, ciò che evidenzia un circolo vizioso avverso alla riforma.

Gli strumenti della politica per superare il circolo vizioso sono due.

Uno è lo smembramento dell'impresa dominante. Lo hanno praticato gli inglesi con la loro riforma elettrica del 1990, la cui caratteristica principale è stata non la privatizzazione per sé, ma lo smembramento dell'ente nazionalizzato con il separato collocamento in borsa di una società per la grande rete e di numerose società per la generazione da un lato e per la distribuzione e vendita locale dall'altro.

L'altro strumento è l'allargamento del mercato, con l'integrazione di mercati nazionali o locali in più ampi mercati regionali o addirittura nel grande mercato continentale: ciò abbassa automaticamente la quota di mercato dell'impresa dominante. Questa è stata la scommessa comunitaria per l'area continentale: il mercato interno europeo è lo strumento per garantire la concorrenza e può condurre ad un mercato concorrenziale anche senza una cura drastica come quella adottata nel Regno Unito, per la quale non vi sarebbe comunque un consenso politico sul continente a causa di un atavico attaccamento dei governi ai campioni nazionali.

In generale i mercati all'ingrosso sono oggi liberi e funzionanti. I sistemi tariffari sono stati largamente smantellati per dar luogo a prezzi di mercato. L'uso politico dei prezzi dell'energia è riconosciuto come del tutto incompatibile con la liberalizzazione e le sue ragioni storiche, se ancora valide (in materia di politica sociale, regionale, industriale; ma quanta inerzia nelle politiche!), possono essere certamente soddisfatte con strumenti meno invasivi.

L'opera non è compiuta. Restano in vigore tariffe per i settori ad elevato consumo di energia (in Spagna), evidentemente contrastanti con le direttive e persino con il trattato europeo. Restano in vigore regimi di tutela per i clienti domestici (anche in Italia) che a volte sono così estesi e così convenienti rispetto ai prezzi di mercato e agli stessi costi di produzione da configurare un vero e proprio mantenimento dell'*ancien régime* (Francia).

Ma i mercati funzionano e si sviluppano: certamente quelli all'ingrosso e in alcuni paesi anche quelli al dettaglio.

Le contrattazioni all'ingrosso si svolgono per la maggior parte sulla base di contratti bilaterali tra venditore e compratori che mantengono un velo di riservatezza sul prezzo e le altre condizioni.

Percentuali minoritarie ma significative delle transazioni avvengono nei mercati regolamentati, o borse.

Le borse dell'elettricità si sono sviluppate più per iniziativa degli operatori che dei governi, interessando aree omogenee: una borsa serve l'area scandinava, una la penisola iberica, un'altra le isole britanniche, un'altra l'Italia, ove il Gestore del Mercato Elettrico è una società pubblica prevista dalla legge. Nella grande pianura continentale ci sono tre borse principali (francese, tedesca, olandese) e alcune secondarie (belga, austriaca): i loro prezzi sono vicini e si muovono in parallelo, indicando un'effettiva trasmissione degli impulsi e lasciando pensare ad una prossima graduale unificazione delle istituzioni. Le transazioni riguardano principalmente le consegne di elettricità del giorno successivo, ma si sviluppano anche scambi riferiti a tempi più brevi (mercato per i servizi di dispacciamento) così come mercati a termine per consegne differite; gradualmente crescono i mercati dei derivati che consentono coperture contro il rischio di variazioni dei prezzi e rendono meno necessari i contratti a lungo termine.

Le borse del gas sono meno sviluppate per ora, seguendo con ritardo il percorso tracciato dalle borse dell'elettricità.

L'attesa (esagerata) di una caduta dei prezzi per effetto della liberalizzazione è andata delusa. La principale ragione è l'andamento dei prezzi mondiali del petrolio e, conseguentemente, di tutte le forme di energia: se la crescita della domanda in Cina e India e la restrizione dell'offerta per la guerra in Irak fanno salire il prezzo del petrolio, sale anche il prezzo del gas e quello del carbone, e questi trascinano il costo di produzione dell'elettricità; qualsiasi aumento di efficienza che possa essere introdotto dalla concorrenza in Europa viene travolto e nascosto dalla ben più grande oscillazione del prezzo della materia prima.

Alla piena riuscita della liberalizzazione si sono opposte le numerose strozzature della rete ai confini degli stati nazionali, e particolarmente in corrispondenza delle barriere geografiche; il controllo delle imprese storiche sulle reti e in generale la struttura oligopolistica dei due settori con poche imprese in grado di esercitare un notevole potere di mercato; la permanenza di differenze nelle normative e nella prassi di regolazione; l'ondata di fusioni e acquisizioni che ha fatto crescere le imprese mentre si ampliavano i mercati.

Le imprese

Non si era previsto l'impetuoso movimento di concentrazione che ha investito l'industria energetica continentale.

Le concentrazioni sono di due tipi: quelle per consolidare una posizione dominante all'interno di un paese e quelle per espandere un'impresa oltre la base storica nazionale rendendola presente in altri paesi. Una strategia volta a creare un mercato europeo concorrenziale dovrebbe vietare le prime e agevolare le seconde, eventualmente condizionandone l'approvazione al ridimensionamento della posizione dell'impresa nel paese d'origine. Così ha fatto la Commissione europea quando ha consentito le acquisizioni di EdF (Francia) in Germania (EnBW) e Spagna (Hydrocantabrico), ponendo condizioni compensative in Francia (forse timide, ma nella giusta direzione).

Invece il governo tedesco ha approvato dapprima la fusione tra due grandi imprese elettriche nazionali (Veba e Viag) per costituire E.On e poi l'assorbimento di Ruhrgas da parte di E.On, superando la decisione contraria dell'autorità nazionale per la concorrenza e approfittando della presunta incompetenza della Commissione europea per via della scarsa diffusione delle due imprese interessate fuori dalla Germania (i parametri usati per la delimitazione delle competenze tra istituzioni nazionali ed europee sono molto discutibili): in questo modo si è resa possibile un'operazione di consolidamento di un campione nazionale del maggiore paese europeo che è anche la maggiore impresa europea del settore. Forte della base domestica, E.On si è lanciata poi in una campagna molto aggressiva di acquisizioni in giro per l'Europa.

In generale i governi nazionali hanno operato a favore delle imprese nazionali e dei loro consolidamenti domestici e non. Così il governo italiano ha bloccato (in extremis, quindi in

modo acrobatico) l'acquisizione di Edison da parte di EdF. Il governo francese ha fatto di più: ha bloccato l'acquisizione di Suez da parte di Enel con l'annuncio spettacolare, da parte del presidente del consiglio, di una fusione della stessa Suez (francese privata) con Gaz de France (statale) e ponendo così in atto un'inedita nazionalizzazione (che riguarda, più che il sistema energetico francese, l'industria elettrica belga, dato che Suez controlla Electrabel). Infine il governo spagnolo ha cercato di bloccare l'acquisizione estera di Endesa dapprima promuovendo un'acquisizione nazionale da parte di Gas Natural, poi bloccando la scalata operata da E.On, poi condizionando quella operata da Enel ad un accordo con un forte socio spagnolo (Acciona). Contrasta l'atteggiamento del governo inglese che ha consentito l'acquisizione estera di gran parte dell'industria elettrica britannica.

Talvolta i governi sembrano più zelanti del necessario. Mentre il governo tedesco si ostinava ad affossare la proposta della Commissione sulla separazione delle reti, la maggiore impresa tedesca (E.On) annunciava l'offerta in vendita della propria rete elettrica. Evidentemente le attività acquisite all'estero sono più redditizie di una rete soggetta a tariffe regolate.

Si delinea così un oligopolio europeo. Un oligopolio può essere collusivo come l'OPEC o presentare aspetti di forte concorrenza, pur in presenza di accordi parziali, come quello che caratterizza l'industria automobilistica mondiale. La natura dell'oligopolio energetico europeo è ancora in via di definizione: esso può avere sviluppi differenti nell'elettricità e nel gas per l'importanza della dipendenza estera nel gas, per l'effetto di quanto riescono a fare i nuovi entranti. La via che sarà imboccata dipende largamente dai governi e da tutte le istituzioni pubbliche. Qui conta la regolazione e soprattutto conta la politica.

2. L'attuazione in Italia

Le direttive sono state recepite in tutti i paesi non proprio tempestivamente ma senza gravi ritardi, e l'Italia è stata tra i migliori nei tempi e nell'utilizzazione delle opzioni, scegliendo in generale le modalità più efficaci.

La liberalizzazione

Elettricità e gas in Italia non sono mai stati due monopoli in senso proprio. Aziende locali sono sempre esistite, resistendo alla nazionalizzazione elettrica del 1961 e alla creazione dell'impero Eni nel gas, ma integrandosi nei rispettivi sistemi nazionali. La nazionalizzazione elettrica ha anche rispettato l'autoproduzione elettrica delle imprese industriali. Quando la capacità dell'Enel di coprire il fabbisogno nazionale fu messa a rischio dalla chiusura del nucleare nel 1987 e dalle difficoltà locali alla costruzione di centrali a carbone, si fece ricorso ai privati con una legislazione (legge 9/1991) intesa a incentivare nuove centrali a fonti rinnovabili o a tecnologia avanzata, da chiunque costruite. In sede attuativa l'incentivo venne troppo generosamente accresciuto (provvedimento CIP n.6/1992) e importanti gruppi privati si gettarono nella generazione di elettricità utilizzando i siti di fabbriche dismesse e i talvolta anche i residui di lavorazione, trasformando l'ormai famoso CIP6 in uno strumento di risanamento di aziende in difficoltà o in una fonte di rendite. L'Enel stessa ne ha fatto ampio uso. Una volta creata un'importante capacità di produzione privata, era naturale consentire la vendita diretta di questa produzione a grandi clienti industriali, anche diversi dall'impresa proprietaria dell'impianto. Similmente nel settore del gas, ove nessuna nazionalizzazione fu mai decisa e la posizione Eni era solo quella di un produttore "d'interesse nazionale", imprese proprietarie di giacimenti (come Edison) avevano un'attività già consentita e avviata e una loro rete locale, e la novità fu che acquistarono il diritto di avvalersi del trasporto sulle reti Eni-Snam, precedentemente consentito solo a discrezione del proprietario delle reti.

La liberalizzazione imposta dalle direttive europee e attuata con i decreti delegati Bersani (1999) e Letta (2000) venne quindi a rafforzare giuridicamente e politicamente una tendenza avviata.² La trasformazione ebbe in Italia un'altra importante componente: la cessione (parziale in questo settore) di imprese pubbliche che si rese necessaria nel quadro del risanamento della finanza pubblica. La politica delle privatizzazioni ebbe inizio con la svolta verso la riduzione del disavanzo e del debito nel 1992-93; non si poteva accettare che le cessioni di imprese di servizi di pubblica utilità conducessero alla formazione di monopoli privati, ed esse furono quindi condizionate all'apertura dei rispettivi mercati e soprattutto ed in modo esplicito all'istituzione di un'autorità di regolazione (legge 474/1994).

La liberalizzazione del gas è più difficile

I mercati europei del gas naturale sono stati creati in epoca più recente rispetto a quelli elettrici e risentono di alcune caratteristiche specifiche del settore. Il gas non si produce come l'elettricità costruendo una centrale, si estrae in patria o si va a cercare, estrarre o acquistare molto lontano. La seconda modalità prevale ormai anche per i paesi che hanno avuto importanti produzioni nazionali come l'Italia e, più recentemente e in misura maggiore, il Regno Unito e l'Olanda. Per estrarre e trasportare a lunga distanza il gas occorre fare investimenti importanti e rischiosi. Per questo la liberalizzazione, con la sua clausola di apertura delle reti all'accesso dei terzi, è traumatica: si presenta come l'imposizione a un'impresa di mettere al servizio dei concorrenti un sistema infrastrutturale e tecnologico che è costato molto sforzo nell'intento di garantire la forza competitiva dell'impresa stessa. Quasi un esproprio.

Tradizionalmente un mercato europeo continentale (l'isola britannica è diversa) riceve il gas da un punto d'origine lontano, con un gasdotto dedicato e commisurato alla fornitura, con contratti a lungo termine molto rigidi (tali per cui il gas non ritirato si paga lo stesso, secondo la formula "take-or-pay" che rende molto costosi i cali di domanda da recessione economica). Un sistema del genere è avverso alla concorrenza: i gasdotti non hanno spazio per i nuovi entranti, la sostituzione di un fornitore a un altro si ripercuote su di un sistema rigido di approvvigionamenti e lo mette in crisi.

La liberalizzazione comporta di passare ad un sistema diverso, basato su contratti flessibili e accesso garantito alle reti. L'adeguatezza delle infrastrutture e degli approvvigionamenti alla domanda non è più garantita dalla pianificazione di una azienda ma dall'adattabilità del sistema agli esiti della concorrenza. Il gas che passa nei tubi può essere lo stesso ma i proprietari e i contraenti possono variare continuamente.

Un sistema concorrenziale può funzionare altrettanto bene che un sistema rigido, e probabilmente alla lunga garantire maggiore efficienza; ma il passaggio dall'uno all'altro non è semplice.

Le reti

La separazione delle reti è stata operata in anticipo e con maggiore incisività rispetto a quanto richiesto dalle direttive. Già con il recepimento delle prime direttive è stata imposta la separazione legale a entrambi i settori, anche per le reti di distribuzione locale (al di sopra di una certa dimensione).

La grande rete di trasmissione elettrica è stata inizialmente riorganizzata secondo un modello di separazione tra proprietà e gestione, cioè mantenendo la proprietà in capo all'impresa integrata già monopolista e conferendo la gestione ad una società nuova, indipendente dalla prima. Così, lasciando la proprietà ad Enel e, per la parte di pertinenza, alle altre società preesistenti, la

² Tra le numerose descrizioni della liberalizzazione italiana dell'energia e della relativa regolazione si vedano Biancardi e Fontini (2005), Vetrò (2005), Bruti Liberati (2006), Creatini (2007) e inoltre le relazioni annuali dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas

gestione è stata affidata al GRTN (gestore della rete di trasmissione nazionale), società posseduta dallo stato.

Il modello era stato sperimentato negli Stati Uniti, ma in condizioni diverse: società di zone contigue avevano conferito il compito di gestore della rete e del sistema ad una nuova società comune, mantenendo ciascuna la proprietà della sua porzione di rete.

La scelta italiana ha assicurato lo sviluppo di una società indipendente, che naturalmente non è stato immediato essendo presente un'eredità di cultura aziendale legata al monopolio integrato. La società è apparsa subito debole per la mancanza di controllo sulla manutenzione e sullo sviluppo della rete e di un capitale proporzionato alle dimensioni operative. Nel 2003 si è cambiato modello: il GRTN è stato riassorbito dalla società Terna che aveva mantenuto la proprietà della rete entro il gruppo Enel, e Terna è stata parzialmente sottratta a Enel con il conferimento della maggior parte delle azioni al governo e alla Cassa Depositi e Prestiti che a sua volta è dello stato. La percentuale di Terna posseduta da Enel è stata rapidamente abbassata all'attuale 5 per cento.

Oggi si può dire che l'Italia ha realizzato la separazione proprietaria della rete di trasporto dell'elettricità e delle funzioni di gestione del sistema, ma in ultima istanza sia Enel che Terna sono controllate da un unico azionista, il governo. Il governo è una "holding" un po' speciale. In ogni caso finché a livello europeo la separazione proprietaria non viene resa obbligatoria non ci sono problemi di legittimità. Semmai di strategia, come dirò più avanti.

La grande rete del gas è stata assoggettata a separazione legale con la costituzione di Snam Rete Gas entro il gruppo Eni. La successiva quotazione e cessione di quote ha mantenuto a Eni il controllo di SRG. Gli amministratori dell'Eni hanno talvolta dichiarato la propria disponibilità a perdere il controllo, auspicando un analogo comportamento dei grandi concorrenti europei e di fatto condizionando l'una all'altro; in altri casi hanno escluso l'ipotesi, sottolineandone la rischiosità per l'impresa e per il sistema (la distinzione spesso è implicita).

L'Italia si pone quindi con una disciplina delle grandi reti che, rispetto all'obiettivo della separazione proprietaria, è meno avanzata di quella del Regno Unito, dei paesi Scandinavi e (per quanto riguarda la rete elettrica) della Spagna; nettamente più avanzata di quella della Germania e di tutti i paesi con cui l'Italia confina, a cominciare dalla Francia.

Le imprese e i mercati dell'energia

Per diminuire il peso dell'impresa dominante sul mercato dell'energia la riforma europea fa conto sull'allargamento del mercato. Ma in Italia il sistema energetico è naturalmente protetto dalle Alpi e dal mare che rendono difficile e costosa l'integrazione in più ampi sistemi europei. Potendo far poco conto sull'integrazione internazionale il legislatore italiano ha agito per creare concorrenza nel mercato interno, con qualche dose di medicina inglese. I decreti di liberalizzazione hanno imposto all'Enel di cedere una quota (poco meno di un terzo) della sua capacità di generazione in modo da contenere la sua quota di mercato al 50 per cento e all'Eni di rispettare un tetto decrescente alla sua quota di mercato fino al 2010.

Le azioni per la separazione delle reti e per la riduzione del potere di mercato dei due operatori storicamente dominanti Eni ed Enel sono andate così oltre il minimo imposto dalle direttive, configurando un caso unico nel continente europeo.

I comportamenti di Enel ed Eni sono stati coerenti con il nuovo contesto: hanno cercato l'espansione all'estero, investendo prevalentemente in imprese elettriche l'Enel, in imprese e in giacimenti di gas l'Eni.

Piano piano la concorrenza si è fatta strada. Le municipalizzate hanno preso la via delle fusioni, l'industria ha espresso nuovi soggetti, grandi imprese estere hanno cercato di mettere piede in Italia, i due vecchi monopolisti hanno attuato invasioni di mercato reciproche.

I mercati all'ingrosso sono stati largamente liberalizzati. La borsa italiana dell'elettricità è ormai collaudata e ha introdotto nell'ottobre 2008 il mercato a termine. Si sta avviando il mercato regolamentato del gas, ad opera del gestore della rete Snam Rete Gas.

3. Pubblico e privato: l'interesse generale e la regolazione

L'apertura dei mercati (liberalizzazione) e la cessione delle imprese pubbliche (privatizzazione) sono cose ben diverse, anche se si combinano bene. La riforma europea consiste nella liberalizzazione, e lascia gli stati membri completamente liberi nella scelta tra impresa pubblica e impresa privata, purché non praticino alcuna protezione o discriminazione.

D'altra parte, una volta aperti i mercati, le ragioni per avere un'impresa pubblica si affievoliscono, dato che i comportamenti dei due tipi di imprese, collocate in una comune arena di competizione, finiscono per assomigliarsi. Le imprese pubbliche locali sono costrette a raggrupparsi, quelle nazionali a internazionalizzarsi.

Conviene quindi esaminare dapprima le ragioni per un'azione pubblica specifica in questo settore, vedere le possibilità e i limiti dell'azione tipica che è la regolazione, e tornare infine al dilemma pubblico - privato.

Le ragioni per una regolazione del settore

Ci sono due aspetti che distinguono i servizi energetici a rete da un normale settore produttivo e giustificano un particolare intervento pubblico.

Il primo è il monopolio naturale delle reti, che richiede un controllo sulla fissazione del prezzo del servizio di rete e sulle condizioni nelle quali questo servizio viene prestato. La materia è oggetto di legislazione primaria per la fissazione dei principi, di una normativa secondaria e anche un'azione continua di adattamento delle norme stesse, di sorveglianza, di dialogo con i soggetti interessati, di raccolta e pubblicazione di informazioni, di esame paragiudiziale di controversie con eventuale irrogazione di sanzioni: un'attività che va ormai sotto in termine di "regolazione" (termine d'uso internazionale, più semplice di "regolamentazione" e che è venuto a indicare un'attività più ampia rispetto alla scrittura di norme).

Il secondo è quell'insieme di caratteri che tradizionalmente designa il servizio pubblico: il fatto che il servizio è essenziale per la vita quotidiana dei cittadini e per la vita sociale ed economica della comunità. Questi caratteri individuano quelli che oggi si chiamano servizi di pubblica utilità secondo la denominazione delle leggi nazionali, servizi di interesse economico generale secondo a denominazione europea.

In passato e a lungo in molti paesi le caratteristiche di servizio pubblico sono state il fondamento per giustificare la proprietà pubblica delle imprese (da cui l'ambiguità del termine "servizio pubblico"). Oggi è un cardine del governo europeo dell'economia definire e tutelare l'interesse generale in modo indipendente dal regime proprietario, quindi attraverso obblighi imposti a tutte le imprese che operano in servizi d'interesse generale.

I caratteri che riguardano l'interesse generale non sono così tanti che non si possano elencare e trattare uno a uno, esaminando quali conseguenze hanno sul regime organizzatori del servizio. Mostrando che essi possono essere garantiti a prescindere dal regime proprietario, si eviterà ogni possibile strumentalizzazione dell'interesse generale a vantaggio di interessi pur legittimi ma particolari, come quando i dipendenti delle imprese energetiche pubbliche francesi invocano il *service public* per difendere la proprietà pubblica che garantisce loro regimi contrattuali privilegiati.

Di nuovo, la definizione di diritti e obblighi, la loro traduzione in norme tecniche ed economiche, la sorveglianza, l'adattamento e la risoluzione delle controversie costituiscono, sulla base di principi posti dal legislatore, l'attività dell'istituzione di "regolazione".

La regolazione oggi

La liberalizzazione e la sostituzione di un'impresa unica con un sistema di soggetti e mercati ha reso più necessaria e più complessa la regolazione.

Non c'è più l'impresa pubblica che definiva assieme al suo azionista i traguardi dell'interesse generale. Anche l'impresa di proprietà pubblica oggi adotta un obiettivo di profitto. È la regolazione che deve porre traguardi di comportamento compatibili con l'esercizio dell'attività d'impresa ed anzi far leva proprio sull'orientamento al profitto per conseguire, attraverso disposizioni incentivanti, i risultati socialmente desiderabili.

La regolazione assume quindi un carattere nuovo con la liberalizzazione. Nei confronti dell'impresa di rete essa conserva la tradizionale funzione di fissazione della tariffa, modificandola in relazione al nuovo contesto ed affiancandola alle disposizioni per l'accessibilità e lo sviluppo della rete. Nei confronti degli altri soggetti, salva la residua definizione di tariffe indicative per la salvaguardia dei soggetti più deboli, la regolazione tende ad assomigliare a quella svolta dai "regolatori" dei mercati finanziari, cioè si impernia sulle garanzie di trasparenza, di non discriminazione e di prevenzione degli abusi di potere di mercato nonché sui provvedimenti che mirano a sviluppare mercati efficienti (le "borse" o mercati regolati).

In tutti i paesi in cui è stata attuata una riforma dei servizi energetici nel senso dell'apertura dei mercati è stata anche istituito un organismo di regolazione distinto e spesso separato dagli uffici governativi. Questi "regolatori" settoriali variamente organizzati e denominati (autorità, commissione, ufficio, agenzia) sono ormai comuni nel panorama delle istituzioni che tutelano l'interesse generale nelle economie di mercato. Si conviene, e le direttive europee del 2003 dicono esplicitamente, che il regolatore dovrebbe essere istituito in modo da essere pienamente indipendente rispetto agli interessi del settore e anche dotato di ampia autonomia rispetto al governo, al fine di mantenere la sua attività al riparo dalle oscillazioni dell'opinione politica e dai compromessi che un'autorità politica deve raggiungere quando cerca di rendere compatibili diversi obiettivi e diversi interessi più o meno organizzati. Il compito specifico della regolazione settoriale si ritiene possa essere svolto in modo migliore se posto in capo ad un'amministrazione tecnica che riceve sì dall'autorità politica il mandato e ad essa sempre risponde, ma è autonoma nei modi in cui svolgerlo e non subisce interferenze nell'operatività normale³.

Le autorità di regolazione europee

Nei paesi europei i regolatori dell'energia sono stati istituiti in grande maggioranza nel decennio 1995-2005. I compiti di regolazione sono diversamente definiti nei vari paesi e sono diversamente distribuiti tra l'istituzione apposita e altre amministrazione, a cominciare dagli uffici del ministro competente: tuttavia la tendenza univoca è verso l'istituzione e il consolidamento di autorità indipendenti; non solo in Europa ma nel mondo.

L'azione dei regolatori europei si basa sui poteri degli stati membri e si inserisce nel contesto normativo di ciascuno di essi. Al tempo stesso essa ricava la sua ragion d'essere nella riforma definita dalla legislazione europea. L'unificazione dei mercati richiede che in ciascun paese le regole siano chiare e comprensibili per qualsiasi soggetto anche non nazionale, e il più possibile omogenee.

Le autorità europee hanno visto il problema fin dall'inizio della loro attività e si sono organizzate in associazione per consultarsi ad ogni passo.

La Commissione europea ha visto per tempo il rischio di un'eccessiva divaricazione nell'attuazione nazionale delle direttive e ha istituito un organismo consultivo formato dai regolatori, oltre a tenere incontri periodici con regolatori, uffici dei governi e associazioni delle parti per creare un terreno comune di attuazione coerente delle norme e di progettazione delle innovazioni normative.

Ma è risultato evidente che c'è un vuoto tra la regolazione nazionale e l'azione della Commissione, la quale può agire solo in attuazione di direttive e regolamenti e non riesce a

³ Sulle autorità indipendenti per la regolazione dei mercati e in particolare sull'Autorità per l'energia si veda: Kistoris (2002), Napolitano (2005), Ranci (2008), La Spina e Cavatorto (2008)

intervenire nella normale formazione delle regole a livello nazionale per prevenire possibili divergenze o conflitti.

Per ovviare all'inconveniente il "terzo pacchetto" prevede l'istituzione di un'Agenzia per la cooperazione tra i regolatori europei dell'energia; una via di mezzo tra un regolatore europeo e un comitato di coordinamento.

L'Autorità italiana per l'energia elettrica e il gas è del novembre 1996. La sua efficacia è assicurata dalla legge istitutiva (481/1995) che le riconosce forti poteri di indagine, di emanazione di norme e di sanzione e fissa condizioni utili all'indipendenza nel meccanismo di nomina e nell'autonomia funzionale e finanziaria. I poteri sono stati ridotti a vantaggio del ministero competente con la legge 239/2004 e altri minori provvedimenti nello stesso periodo; ristabiliti con legge più recente; ancora soggetti a discussione e a spunti di legislazione purtroppo episodici, anziché ad una revisione sistematica dell'esperienza dei primi dodici anni che potrebbe portare a meditati miglioramenti della legge istitutiva.

4. Il regime delle reti

L'Europa offre esempi assai vari. La proprietà delle reti, e di particolare delle grandi reti, è talvolta pubblica e talvolta privata. In alcuni paesi essa è diversa da quella delle imprese energetiche (si verifica cioè la separazione proprietaria) e in altri restano tracce consistenti di integrazione verticale, cioè con le imprese che operano a monte e a valle del trasporto (la separazione si ferma al livello di società diverse ma appartenenti al medesimo gruppo).

La Commissione europea insiste per una separazione forte, possibilmente proprietaria, riscuotendo la simpatia dei nuovi entranti e di alcuni governi e l'ostilità delle grandi imprese in posizione dominante spalleggiate dai rispettivi governi. Le forze politiche si dividono più spesso attorno al crinale privato - pubblico, più ideologico e meno rilevante, che a quello integrato - separato.

Il mercato interno europeo dell'energia richiede operatori di rete largamente indipendenti dalle imprese energetiche, soggetti alla regolazione, orientati ad una stretta collaborazione o integrazione per grandi aree e tendenzialmente continentale. Si dà per scontato che, se non altro per ragioni di controllo dell'efficienza, si tratti di imprese con un bilancio e un risultato economico del quale gli amministratori sono responsabili, chiunque sia l'azionista.

La regolazione si evolve nel tempo e tende a ridurre il peso degli strumenti coercitivi e ad accrescere quello dell'incentivazione economica, la cui efficacia richiede naturalmente che l'operatore di rete sia sensibile al conto economico. Per questo motivo, e paradossalmente, è possibile che un'impresa privata sia più sensibile alla regolazione di un'impresa pubblica; tanto più se l'impresa pubblica ha accesso diretto al potere politico suo azionista alle spalle del regolatore, e ancor più se questo avviene in una situazione di vicinanza dell'operatore di rete con l'impresa energetica dominante, anch'essa di proprietà pubblica. Vicinanza vuol dire avere lo stesso azionista e la stessa cultura aziendale, data la medesima provenienza. In questi casi è possibile che la regolazione sia sottoposta all'influenza dell'impresa dominante e dell'operatore di rete attraverso la loro influenza sugli organi politici. Non si tratta di ipotesi cervellotiche.

Se la proprietà pubblica ha i suoi rischi, quella privata non ne ha di meno. Un'impresa di rete ha particolarmente bisogno di un azionariato che guardi ai risultati nel lungo periodo e sia disposto a intraprendere investimenti che non si ripagano in pochi anni. Ha bisogno di una proprietà abbastanza contendibile da dover prestare attenzione all'efficienza ma non tanto da generare instabilità e un clima di insicurezza.

La scelta non si può appoggiare ad un ricettario buono per tutti gli usi. In ciascun paese i pro e i contro vanno pesati.

Gli obiettivi di un'impresa di rete

Conviene dunque innanzitutto vedere a quali esigenze deve rispondere un'impresa di rete. Le esigenze sono: sicurezza delle forniture, efficienza nei servizi di rete, capacità di trasporto accessibile per consentire la concorrenza.

Un primo ostacolo da rimuovere è la subordinazione alle strategie di un'impresa energetica. Qui la separazione serve.

Un secondo ostacolo è lo scarso dinamismo di un'impresa poco avvezza al contesto concorrenziale. Qui può servire una regolazione incentivante, ad esempio tariffe di trasporto più elevate sulle tratte di nuova costruzione e inversamente correlate alle congestioni: esattamente il contrario di ciò che avviene in alcune parti del centro-nord d'Europa, ove l'accesso alle tratte congestionate della rete elettrica è regolato a mezzo di aste, e questo è razionale, ma i proventi delle aste vanno ad aumentare i ricavi dell'impresa di rete, e questo è il contrario di ciò che si dovrebbe fare.

Il sistema delle reti energetiche europee è ancora molto lontano da quello che serve per un mercato unico dell'energia. Gli operatori di rete sono ancora nazionali o addirittura infranazionali (quindi una trentina nell'Unione), nonostante la geografia tecnico economica del sistema energetico sia ormai quella di poche grandi regioni, anch'esse tendenti all'unificazione.

Mentre le reti sono ancora nazionali, i nuovi grandi interconnettori come i gasdotti e gli elettrodotti sottomarini sono generalmente posseduti da società miste, composte da grandi imprese e dagli stati interessati. In Europa le imprese coinvolte sono le imprese energetiche che utilizzeranno l'infrastruttura, ed è quindi delicata la negoziazione del grado di controllo che esse avranno sull'uso dell'infrastruttura stessa. Anche per questo ci vuole tanto tempo per decidere un'opera e un tracciato. Il problema è meno drammatico se la nuova linea compete con altre e non è quindi tale da creare posizioni dominanti su di un mercato energetico. Così il progettato gasdotto tra l'Italia e la Grecia, che dovrebbe portare sul mercato italiano il gas di provenienza caucasica attraverso la Turchia, può anche essere partecipato da imprese energetiche interessate al mercato italiano e un problema si pone solo se tra di esse c'è l'Eni; quando l'Eni ha costruito il gasdotto dalla Libia è stata obbligata dal governo italiano a cedere in anticipo parte della capacità ad imprese concorrenti.

Un regime analogo è stato adottato dalle autorità italiane e comunitarie per i nuovi terminali di rigassificazione, che consentono di immettere sul mercato interno quantità di gas trasportato via nave allo stato liquido (GNL, gas naturale liquefatto), integrando così il sistema dei gasdotti. Essi resteranno per gran parte, generalmente per l'80 per cento e per 20 anni, nella disponibilità dell'impresa che li costruisce, e solo per la parte restante dovranno essere messi a disposizione dei concorrenti. Il principio generale del "Third Party Access" è stato quindi in gran parte disapplicato, proprio sulla base del ragionamento che l'investimento compete con i gasdotti esistenti e contribuisce alla concorrenza nel sistema; e senza la clausola di riserva l'impresa non lo costruirebbe.

Analogo regime si applica quando vi è un'impresa che propone di costruire una nuova linea elettrica che serva a ridurre una congestione ai confini del sistema. Le linee elettriche costruite, possedute e operate da soggetti diversi dal gestore della rete nazionale ("merchant lines") costituiscono un'eccezione sia al TPA sia al controllo unitario della rete da parte del gestore del sistema nazionale; un'eccezione che si giustifica quando un investimento ha carattere di economicità e il gestore della rete non lo ha in programma. I casi sono pochissimi, ma la disciplina costituisce una minaccia e quindi uno stimolo al gestore della rete; potrebbero essere di più, e sarebbe utile per attenuare la strozzatura tra il sistema elettrico italiano e l'estero, se le procedure di autorizzazione fossero snellite e se fosse rimosso il sospetto di una resistenza del gestore della rete.

Ma qualsiasi sviluppo di infrastrutture *merchant* non diminuisce l'importanza del gestore della rete nazionale nel buon funzionamento e sviluppo del sistema energetico. Abbiamo bisogno di imprese di rete indipendenti, efficienti e dinamiche per affrontare i seri problemi delle due reti. Vediamo brevemente e distintamente questi loro problemi.

La rete elettrica

Gli italiani hanno imparato a loro spese quanto sia cruciale il buon funzionamento delle grandi reti la notte tra sabato 27 e domenica 28 novembre 2003, quando l'intero sistema elettrico nazionale andò in blackout e la ripresa del servizio richiese molte ore, in alcune zone un'intera giornata. Il gravissimo episodio è stato studiato da commissioni internazionali che hanno analizzato l'incredibile e sfortunato concorso di circostanze (De Paoli, 2004). A livello di sintesi, una principale carenza emerge: la gestione del sistema non era stata adeguata alle nuove condizioni di liberalizzazione del mercato.

In un'ora notturna di bassissimo consumo la importazioni di elettricità dalla Svizzera erano al massimo, le linee erano sovraccariche, quindi i fili surriscaldati e dilatati si erano abbassati ed erano vulnerabili alla caduta di alberi per effetto di un forte temporale. L'importazione era evidentemente spinta dal differenziale di prezzi: le centrali nucleari non sono modulabili e producono di notte come di giorno, quindi nel sistema franco-svizzero il prezzo notturno dell'elettricità è molto basso. Gli esportatori svizzeri erano imprese ancora verticalmente integrate, quindi anche il comportamento del gestore svizzero della rete era influenzato dall'interesse a massimizzare le vendite. Da parte italiana il gestore era indipendente ma evidentemente aveva sottovalutato il rischio; al momento non era in grado di ridurre unilateralmente i flussi poiché la manovra va compiuta da entrambi i lati; il coordinamento si rivelò troppo lento e basato su attrezzature antiquate (conversazioni telefoniche anziché sistemi automatici computerizzati). Si è visto poi che agendo per tempo il gestore italiano avrebbe potuto impedire il disastro staccando alcuni "carichi" (cioè soggetti consumatori come le centrali che di notte pompano l'acqua in salita riempiendo bacini che sono poi disponibili per la generazione di elettricità nelle ore diurne; come grandi clienti industriale contrattualmente soggetti alla possibilità di distacco) ma non lo fece perché non ebbe un sufficiente preavviso. Infine si è constatato che non vi erano dispositivi automatici per isolare intere regioni ed impedire il diffondersi del blackout all'intero paese, mentre erano in funzione e operarono anche troppo velocemente quei dispositivi automatici che in caso di abbassamento eccessivo della tensione sulle linee distaccano le centrali in funzione, in modo da salvaguardare i singoli impianti ma con l'effetto di aggravare lo squilibrio del sistema. In altri termini, il sistema non era pronto, né come investimenti né come procedure di gestione, a fronteggiare un evento del genere, e la ragione era che un evento del genere era molto improbabile in regime di monopolio protetto da tariffe comunque remunerative mentre era divenuto più probabile in un regime in cui la ricerca del minimo costo si era fatta più accanita. Non era pronto, o meglio non era ancora pronto. L'adeguamento del sistema è frutto di molte decisioni dettate da una piena comprensione del nuovo contesto, di investimenti che richiedono tempo, di un faticoso coordinamento interaziendale e internazionale. La liberalizzazione era in atto da meno di quattro anni.

La rete elettrica italiana è ancora drammaticamente inadeguata. Se il prezzo del kilowattora nella borsa elettrica è di un 30-40% più alto in Sicilia che nel continente, è anche perché l'interconnessione non porta il carico che sarebbe necessario.

Sulle cause dei divari tra i prezzi zonali interni e tra i prezzi nazionale e quelli esteri non è stata compiuta una sufficiente attività di ricerca. Ci si è accontentati di spiegazioni semplici e apparentemente convincenti come la debolezza delle interconnessioni all'interno e la mancanza della generazione nucleare nei confronti con l'estero. Per limitarci qui al problema interno⁴, sappiamo che le strozzature di rete impediscono di usare gli impianti più efficienti per tutto il tempo per il quale vi sarebbe convenienza a usarli e mantengono impianti inefficienti nella posizione di "fare" il prezzo. Per vedere fino a che punto questa spiegazione sia soddisfacente

⁴ Una discussione sul nucleare ed un confronto tra i costi delle diverse fonti per la generazione di energia elettrica non può trovare posto in questo saggio dedicato alle reti (si veda: Ranci, 2004). Per indurre a cautela riguardo ad affermazioni semplicistiche basti pensare che nei mercati dove i prezzi sono più bassi come quello franco-tedesco gli impianti a gas analoghi a quelli operanti in Italia non operano certo in perdita.

possiamo fare un conto rozzo ma indicativo. Nella media del 2008 (preconsuntivo a novembre) il prezzo unico nazionale dell'elettricità all'ingrosso risulta pari a 87 euro per megawattora (cioè 8,7 centesimi di euro per kWh), media ponderata dei prezzi nelle varie zone. L'istituto di ricerca ".ref" (ref, 2008) stima il costo medio variabile di produzione per l'intero sistema italiano nello stesso periodo, in 62 euro/MWh. Il costo medio variabile è sufficiente a coprire anche i costi fissi degli impianti più efficienti ma non di quelli meno efficienti; d'altra parte un margine di 25 (87 - 62) €/MWh appare molto ampio. Ma l'aspetto più interessante è che questa stima di costo medio variabile non varia sia che si tenga conto delle strozzature di rete sia che non se ne tenga conto. Ciò indica che i prezzi più elevati che si riscontrano sistematicamente in alcune zone non derivano necessariamente e per intero dal più elevato costo di produzione, ma dalla combinazione di questo e di una strategia di prezzo delle imprese maggiormente presenti nella zona e dotate di potere di mercato. La strozzatura di rete infatti assume importanza quando le imprese della zona ove gli impianti sono meno efficienti, controllando il mercato, spingono il prezzo verso l'alto in modo da realizzare anche in quella zona un margine di profitto almeno analogo a quello che realizzano in altre zone ove gli impianti sono più efficienti.

Se ne deduce che non solo un rafforzamento delle interconnessioni è auspicabile, ma anche una riduzione del potere di mercato nelle zone in cui esso è maggiore. Il rafforzamento delle interconnessioni contribuirebbe a ridurre questo potere di mercato ma se si volesse eliminare i differenziali di prezzo solo investendo nella rete si dovrebbero fare investimenti eccessivi, il cui costo ricadrebbe sui consumatori.

Naturalmente ci sono tenaci opposizioni locali, burocratiche, politiche, ambientaliste a ogni nuova costruzione, come è apparso evidente dai quindici anni che ha richiesto la costruzione delle importantissime linee Matera - Santa Sofia nel Sud e San Fiorano - Robbia tra Valtellina e Svizzera: ma appunto perché le opposizioni ci sono occorre un'impresa che ponga uno sforzo straordinario nel superarle, attrezzandosi per creare il consenso e indurre le amministrazioni pubbliche a compiere le scelte necessarie, facendo il possibile per superare l'inerzia (o peggio) della politica.

Tra i compiti di una rete elettrica si pone oggi quello di adeguarsi allo sviluppo delle fonti rinnovabili e all'esigenza di promuovere l'uso efficiente dell'energia per contenere i consumi e le emissioni di gas ad effetto serra.

La generazione eolica è vincolata a stare nelle zone dove le condizioni di vento sono favorevoli ed opera ad intermittenza, obbligando la rete a portare ingenti quantità di energia in direzioni nuove e con frequenti inversioni della direzione: già nel nord Europa si sono verificati incidenti gravi per l'instabilità creata dall'eolico.

La generazione distribuita, costituita da tantissimi piccoli generatori di nuova tecnologia (centraline combinate elettricità-calore ad uso di piccole imprese e tra poco anche di condomini, microgeneratori solari montati su edifici industriali e abitazioni) modificano le direzioni dei flussi e li rendono meno stabili.

Le reti, quella a grande distanza e anche quelle locali, devono essere radicalmente rinnovate con l'adozione di tecniche anche informatiche che ne aumentano la flessibilità e l'adattabilità (si parla di "reti elettriche intelligenti" o *smart grids*). Il mestiere si fa sempre più difficile e richiede elevate competenze e grande capacità di innovazione.

La rete del gas

La rete del gas, a differenza di quella elettrica, è ancora controllata dalla maggiore impresa energetica, l'Eni, con la garanzia di una gestione competente, un'adequata capitalizzazione e una sinergia con un grande operatore, ma con il rischio che le esigenze del sistema e della concorrenza siano messe in secondo piano. Il problema è mal posto, tuttavia, se si considera la sola rete nazionale. Ciò che più conta per l'approvvigionamento del mercato italiano è l'insieme dei gasdotti che portano il gas all'Italia dai punti di origine: dalla Siberia, dal mare del Nord, dall'Algeria, dalla Libia, in prospettiva dall'area del Caucaso. Questi gasdotti non stanno in

Snam Rete Gas, ma in società estere controllate da Eni congiuntamente con altri operatori esteri, spesso le società a controllo pubblico dei paesi d'origine.

Il rischio è apparso chiaramente nei primi anni del nuovo secolo, quando l'Eni rallentò i potenziamenti dei gasdotti dalla Russia e dall'Algeria di fronte ai progetti di terminali di rigassificazione sul territorio italiano, presentati da varie imprese energetiche (Edison, Enel, British Gas e cc.) e che avrebbero immesso nel mercato italiano gas proveniente da punti d'origine diversi da quelli che alimentano i gasdotti (Qatar, Egitto, Nigeria ecc.). L'Eni fece allora notare che si prospettava un eccesso di offerta di gas sul mercato italiano (una "bolla" di gas) che avrebbe depresso i prezzi e ridotto l'utilizzazione delle infrastrutture. La previsione non si è avverata perché la costruzione dei rigassificatori è stata enormemente diluita nel tempo dalle opposizioni locali e politiche; così il rischio di "bolla" si è trasformato in rischio di carenza di gas e dopo qualche anno l'Eni ha ripreso i potenziamenti, appena in tempo. È risultato evidente che i costi e i benefici delle due opposte situazioni di squilibrio sono valutati molto diversamente se ci si pone dal punto di vista dell'impresa o da quello del sistema: in soldoni, la bolla è soprattutto un costo per l'impresa e la carenza un costo per il sistema.

L'insieme della rete nazionale, delle reti internazionali e delle infrastrutture per il GNL deve rispondere a un'esigenza cruciale: trasformare l'Italia da punto terminale di flussi unilaterali d'importazione in punto di scambio in posizione centrale tra Europa, Mediterraneo e Medio Oriente. Un mercato europeo del gas implica che il gas algerino possa essere venduto in Germania, quello del Caucaso in Francia, quello del Medio Oriente in Spagna. Il formarsi del mercato europeo sarà reso possibile dallo sviluppo competitivo del trasporto di GNL via mare e dei gasdotti. Sul GNL fanno conto tutti i paesi europei, e principalmente finora la Spagna che ha sei terminali di rigassificazione. La fiducia nello sviluppo dei gasdotti è testimoniata dall'impegno della Commissione europea per la costruzione del "Nabucco" che dovrebbe portare all'Europa il gas della zona del Caucaso (e in futuro il gas iracheno) attraverso la Turchia; dall'impegno del sistema russo (governo e Gazprom) e di imprese occidentali come l'Eni nel corridoio quasi parallelo costituito dal gasdotto "South Stream" che attraversa il Mar Nero; dai nuovi gasdotti dall'Algeria alla Spagna e all'Italia. Gasdotti e GNL coesisteranno, competendo sui costi e sulla sicurezza. Un paese in posizione centrale è molto più sicuro, quanto agli approvvigionamenti, di un paese in posizione terminale, e può sviluppare un mercato del gas, con il valore aggiunto delle attività commerciali e finanziarie connesse.

Una prospettiva interessante

È proprio guardando al futuro che forse si può disegnare una strategia per le imprese italiane di rete, Terna e Snam Rete Gas. Che possono restare due o divenire una, come è accaduto nel Regno Unito. Anche in Italia si è parlato di una possibile unificazione, brevemente, quando si cercavano modi per facilitare l'uscita di Terna dal controllo Enel. Le possibili sinergie industriali sono probabilmente modeste. Se una ragione contro un possibile distacco di Snam Rete Gas da Eni è il timore che una SRG disancorata dalla società madre sarebbe troppo piccola e facilmente scalabile, un accorpamento potrebbe giovare; anche se contro i veri rischi di una scalata, che sono l'asservimento della rete a un'altra impresa energetica o il prevalere di una logica di profittabilità di breve periodo, sono disponibili appropriati rimedi come la regolazione e un azionariato istituzionale nella misura di una minoranza di blocco.

In Europa non durerà a lungo un sistema di una trentina di società di rete elettrica più un'altra ventina di società di rete gas. Molti paesi sono troppo piccoli per consentire economicità a un soggetto di rete. Gli sbocchi possibili sono due: o si sviluppano soggetti di rete indipendenti multinazionali o continua il modello dell'integrazione tra società di rete e impresa energetica. Il primo scenario è certamente più consono a uno sviluppo concorrenziale del mercato europeo, ma il secondo è più probabile in mancanza di ambiziose iniziative.

Terna sta coltivando l'espansione all'estero, anche se non se ne vede bene il disegno trattandosi di attività piuttosto disparate geograficamente e industrialmente. Snam Rete Gas resta nel solco

della capogruppo che mostra grande dinamismo. Ci si può domandare se le due grandi imprese di rete italiane, separatamente o unite, non possano giocare un ruolo importante per concretizzare il primo scenario assumendo un'iniziativa che può offrire loro un futuro molto interessante. Ipotesi di strategia dovrebbero essere discusse, e le ipotesi di assetto seguirebbero naturalmente.

5. Il servizio pubblico

Spetta alla regolazione, come abbiamo visto, garantire il rispetto delle specifiche esigenze di pubblica utilità, o pubblico interesse che dir si voglia, derivanti dalla natura del servizio, al di là del diritto di accesso alla rete da parte di tutti i concorrenti a condizioni eque, che è ovvio.

I diritti da garantire sono quello fondamentale di avere sempre il servizio, la qualità del servizio, il diritto del piccolo consumatore a poter effettivamente esercitare la sua scelta e ad essere tutelato data l'asimmetria informativa e dimensionale, la tutela dei soggetti svantaggiati.

La legge e la regolazione fissano i corrispondenti obblighi, cui le imprese sono tenute. Naturalmente un'impresa può sempre fare meglio di quanto è tenuta a fare. Qui può avere un ruolo la direttiva politica all'impresa pubblica che, pur nell'ambito di un comportamento attento al risultato economico, può indicare obiettivi come particolarmente importanti. Ma ogni impresa, pubblica o privata, ha sempre un margine per iniziative ispirate alla ricerca di un'immagine migliore o al perseguimento di obiettivi di "responsabilità sociale". L'orientamento al profitto non detta ogni azione in modo preciso. Quindi la proprietà pubblica può esercitare un'influenza, ma altrettanto può fare dall'esterno un movimento ambientalista chiedendo tariffe "verdi" per la promozione delle fonti rinnovabili, o un'associazione di volontariato con un appello per trattamenti di favore a portatori di handicap che usano apparecchiature elettriche, per fare due esempi. La definizione delle azioni di un'impresa risponde a diversi vincoli: il conto economico, il potere anche persuasivo dello stato regolatore, una discrezionalità del proprietario, la pressione della società civile.

Il diritto al servizio

La gestione delle reti è un'attività naturalmente monopolistica volta a fornire un servizio essenziale, quindi tocca alle pubbliche autorità vincolare l'impresa a non sospendere mai il servizio e assicurare l'utente che il servizio verrà erogato anche se l'impresa fallisse. Il primo obiettivo si raggiunge con un atto che nel nostro diritto assume solitamente la forma della "concessione" (lo stato attribuisce a un'impresa un compito che sarebbe suo), ma potrebbe avere forma diversa purché raggiunga lo scopo (ad esempio una semplice autorizzazione soggetta a vincoli). Il secondo scopo si raggiunge con accorgimenti preventivi di regolazione o con interventi ad hoc in caso di necessità.

Un servizio d'interesse pubblico dovrebbe essere "universale" cioè raggiungere tutti i cittadini. L'universalità presenta due aspetti. Certamente essa implica l'obbligo del gestore della rete di allacciare tutti gli edifici posti in prossimità della rete stessa e per i quali viene fatta domanda: il gestore non ha discrezionalità in questo. Altra cosa è raggiungere località distanti. Per il gas è ovvio che non tutto il territorio nazionale può essere servito, per l'elettricità gli allacciamenti a grande distanza dalla rete devono essere pagati al costo e non a tariffa.

Una volta allacciato, il cliente può scegliere il fornitore, o in altri termini deve trovarselo. A partire dal luglio 2007 il mercato elettrico è libero anche per i piccoli consumatori, e quello del gas già lo era da un paio d'anni; la concorrenza si sviluppa e ciascun utente viene subissato dalle offerte competitive. Può essere tuttavia che per qualche motivo qualcuno non venga servito, e in concorrenza nessuna impresa è obbligata a servire tutti i possibili clienti. Subentra quindi un dispositivo a cura del regolatore: in ogni zona esiste un "fornitore di ultima istanza", individuato mediante gara. Nel corso del 2008 l'Autorità per l'energia sta portando a termine le gare per la fornitura elettrica.

La qualità del servizio

Si suole distinguere tra due tipi di qualità.

Vi è la qualità degli aspetti contrattuali e commerciali, che riguarda la correttezza, economicità e tempestività di allacciamenti, riparazioni, cambiamenti di contratto, misurazione; la frequenza delle letture e fatturazioni; la prontezza nella fornitura di informazioni e risposta ai reclami; le condizioni per la rateizzazione dei pagamenti ed il trattamento dei clienti morosi. Gli aspetti di qualità commerciale che si riferiscono al servizio prestato da operatori in concorrenza potrebbero essere affidati al confronto operato dal cliente, e il regolatore potrebbe limitarsi a fissare obblighi di trasparenza, anche se inizialmente è necessario un certo grado di protezione del piccolo consumatore abituato a essere servito da un ente pubblico; gli aspetti relativi alla rete invece non possono essere affidati alla concorrenza e vanno fissati dal regolatore.

Le “carte dei servizi” pubblicate dalle società fornitrici possono essere utili per stimolare miglioramenti continui; in molti paesi tra cui l'Italia i regolatori hanno ritenuto doveroso tutelare comunque il consumatore con standard minimi di servizio fissati in modo vincolante per tutti, e rafforzati con l'irrogazione all'impresa che non li abbia rispettati di sanzioni o di indennizzi diretti al consumatore colpito.

Vi è poi la qualità tecnica che consiste nella continuità della fornitura (cioè riduzione al minimo delle interruzioni del servizio), stabilità della tensione elettrica e della pressione e del potere calorifico del gas, assenza di perdite della rete gas. Anche questi sono aspetti che riguardano soggetto distributore che gestisce le reti in regime di monopolio e devono quindi essere oggetto di fissazione di standard da parte del regolatore.

Molti aspetti della qualità tecnica si misurano definendo una variabile, ad esempio i minuti di interruzione non programmata della fornitura elettrica cui è soggetto in media un cliente in un anno. Piuttosto che imporre un livello massimo alla durata individuale delle interruzioni, molti regolatori hanno adottato sistemi basati sull'indicazione di un livello - obiettivo dell'indicatore medio per zone, con incentivi quando la società di rete mostra livelli più bassi e penalità per livelli più elevati. L'approccio risulta efficace e si sta diffondendo in molti paesi.

L'esperienza italiana in questo campo è oggi considerata esemplare nei confronti internazionali. Nel 1998-99 l'Autorità, fissato un metodo uniforme, misurò le interruzioni e ne risultò un livello medio di circa 190 minuti/anno per utente. Venne introdotta la disciplina di premi/penalità attorno ad un livello-obiettivo definito per ciascuna di 300 zone come percorso discendente a partire dal livello iniziale e convergente in modo da ridurre le differenze tra zone. Dopo sette anni di vita del sistema, accuratamente monitorato e perfezionato in base all'esperienza, siamo scesi a meno di 60 minuti/anno in media e le differenze tra regioni e tra zone si sono più che dimezzate.

I diritti di scelta e la protezione del piccolo consumatore

Un vantaggio fondamentale della liberalizzazione è la libertà di scelta del fornitore. I clienti industriali e commerciali non si fanno pregare e confrontano attentamente le offerte prima di scegliere. I clienti domestici e i piccoli esercizi commerciali e professionali esitano, non sono abituati a scegliere e spesso non sono attrezzati per farlo.

In Italia, dopo un'esperienza di liberalizzazione al dettaglio di un solo anno nell'elettricità, si cominciano a vedere i risultati: una piccola percentuale di consumatori ha cambiato fornitore. Nei sistemi di concorrenza collaudata come il Regno Unito i cambiamenti interessano ogni anno percentuali elevate (30-40%) dei clienti.

Il regolatore facilita la scelta pubblicando i prezzi delle varie imprese offerenti. In tutta Europa i siti internet delle autorità di regolazione si vanno arricchendo di questi dati. In molti paesi tra cui l'Italia le offerte sono preventivamente verificate dall'autorità di regolazione, per garantire trasparenza e correttezza.

Bisogna dire che la confrontabilità è ostacolata dalla varietà delle strutture di prezzo: proporzioni tra quota fissa e prezzo unitario dell'energia fornita, indicizzazione del prezzo, sconti e premi. Il confronto sarebbe più facile se il consumatore disponesse, per ciascuna offerta, di un calcolo del costo complessivo della fornitura per un profilo-tipo di consumatore, in modo da vedere l'offerta sintetizzata in un solo numero. Ma le imprese fanno leva proprio sull'efficacia persuasiva delle loro offerte e relative campagne pubblicitarie mirate al cliente, e non gradiscono gli esercizi di confronto svolti da terzi.

La transizione al mercato libero viene accompagnata da molti regolatori con il mantenimento, in via transitoria, di un regime tariffario di tipo tradizionale, destinato ai consumatori che non fanno alcuna scelta. Si tratta ovviamente di un'imposizione nei confronti delle aziende fornitrici, che non possono rifiutarsi di applicare il regime denominato in Italia "di maggior tutela". Lo fanno quando questo regime è per loro conveniente: in questo caso esso assume la natura di prezzo massimo, mentre le offerte competitive si collocano per la maggior parte a livelli di ricavo inferiori. Il consumatore che non sceglie è tutelato nel senso di essere sottratto a rischi, incertezze e fatiche, ma di fatto paga di più dei clienti che affrontano la scelta. A meno, naturalmente, di sbagliare scelta, ad esempio scegliendo una tariffa fissa e non legata al costo del petrolio quando poi questo cala, o una tariffa con elevata quota fissa e basso costo variabile quando poi si consuma poco; errori che qualcuno compie.

In conclusione il regolatore ha il compito di rendere il mercato libero il più possibile trasparente ed equo, e di educare il piccolo consumatore ad affrontarlo e trarne beneficio. È utile allo scopo la collaborazione con le associazioni dei consumatori, che l'autorità italiana ha sempre coltivato.

La tutela dei soggetti svantaggiati

La fornitura di elettricità e gas a prezzo ridotto alle famiglie in condizione disagiata fa parte delle politiche sociali di alcuni paesi, tra cui Italia, Francia, Regno Unito; non è presente in altri paesi fortemente orientati alla solidarietà come quelli scandinavi ove i prezzi dell'energia sono lasciati al mercato e i sussidi seguono altre vie, prevalentemente quella monetaria.

Il regime tariffario di sostegno può essere più o meno esteso. Ad un estremo sta la Francia, ove la tariffa amministrata è così bassa da impedire di fatto lo sviluppo del mercato libero. Si tratta di una scelta dello stato: per tener bassa la tariffa dei piccoli consumatori viene utilizzato parte dell'enorme margine di cui gode Electricité de France grazie al parco di centrali nucleari; un margine che esiste non perché il nucleare sia straordinariamente economico di per sé ma perché si tratta di una sessantina di centrali costruite in serie con lo sfruttamento di economie di scala, sulla base di un investimento iniziale in ricerca e sviluppo che fu sussidiato, già ammortizzate nell'arco della vita trentennale prevista e ora mantenute in operazione per un periodo più lungo. All'altro estremo sta il Regno Unito con un regime di agevolazioni molto selettivo e orientato ad aiutare i meno abbienti a ridurre il loro fabbisogno di energia migliorando l'efficienza energetica delle loro abitazioni (l'energia sussidiata spinge allo spreco).

L'Italia segue un percorso intermedio e tormentato. Una tariffa "sociale" per l'elettricità fu introdotta nel 1975, per attenuare l'impatto del costo del petrolio e consentire all'Enel di adeguare ad esso la generalità delle tariffe, proteggendo i consumi ritenuti essenziali, cioè una quantità data di chilowattora della famiglia tipica che abbia un contratto per non più di 3 chilowatt di potenza (e un limitatore corrispondente). I beneficiari erano quindi una platea estesa e da allora ogni sforzo per rendere l'aiuto più selettivo è stato ovviamente osteggiato come impopolare. Dopo dieci anni di tentativi dell'Autorità, ci si è giunti nel 2008 (AEEG, 2008), quando la liberalizzazione ormai estesa ai domestici rischiava di creare un disavanzo incolmabile nel sistema tariffario: infatti i clienti che consumano di più tendevano a fuggire dal regime tariffario verso il mercato libero, lasciando nel regime tariffario solo quelli che ne traevano vantaggio. Il nuovo regime, esteso anche al gas, prevede una fascia sussidiata più ristretta e addebita il costo alle bollette di tutti (compresi i consumatori industriali), in modo trasparente.

6. Sicurezza, sostenibilità e competitività

La sicurezza della fornitura energetica dipende:

- (a) dal buon funzionamento del sistema interno; per sistema si intende la rete, le centrali di generazione elettrica, gli stoccaggi di gas; per interno si intende oggi prevalentemente il sistema nazionale, ma già oggi in parte e in misura crescente nel tempo il sistema europeo;
- (b) dalla regolarità e affidabilità degli approvvigionamenti dall'estero di energia primaria, cioè di gas per la rete gas e di combustibili per le centrali elettriche, cioè ancora gas che per la maggior parte di esse; per estero si intendono le località d'origine delle importazioni di carbone, petrolio e gas (ed eventualmente uranio) dato che i giacimenti nazionali ed anche europei sono modesti e in via di riduzione.

La sicurezza del sistema interno

Ho citato sopra la riduzione delle interruzioni della fornitura elettrica, un caso di miglioramento della sicurezza di funzionamento delle reti, in quel caso le reti elettriche locali, ove si colloca la stragrande maggioranza di cause di interruzione; un miglioramento basato su di una regolazione studiata con il concorso di studi, di ampie e sistematiche consultazioni, di un'autorità che ha lavorato ininterrottamente e indipendentemente dall'alternarsi di governi e maggioranze parlamentari e che si è assoggettata a confronti critici con gli interessati e con analoghe istituzioni di altri paesi. Le imprese hanno fatto il lavoro, spinte dall'apprezzamento per il valore anche economico della reputazione e plausibilmente anche da senso civico e orgoglio professionale dei dirigenti, certo stimolate dal robusto incentivo economico insito nella regolazione.

Una disciplina del genere l'Autorità per l'energia impone anche alle reti locali del gas e ha in programma di estendere alle grandi reti di trasmissione e trasporto. Il metodo incentivi-penalità è più difficile da applicare laddove serve una protezione contro eventi molto dannosi e molto poco probabili, come il collasso di una rete nazionale; ove cioè si può fare minor affidamento sulla statistica delle frequenze di incidenti. Ma occorre comunque avere un controllore esterno all'impresa e ai suoi proprietari, ragione per cui lo stato regolatore non può mai coincidere con lo stato azionista; e far leva su metodi che esaltano la responsabilità dell'impresa che gestisce la rete, sia nel garantire la sicurezza sia nel minimizzare i relativi costi.

Irrobustire le reti non serve solo alla sicurezza del servizio. Se non ci fossero strozzature nella rete elettrica nazionale sarebbe più facile ottimizzare il funzionamento del parco di centrali e ridurre i prezzi dell'elettricità, anche perché ne risulterebbe facilitata la concorrenza tra operatori; e lo stesso a livello europeo. Sarebbe anche rimosso un ostacolo alla diffusione della generazione eolica.

La sicurezza degli approvvigionamenti di gas

Vi è un rischio in un sistema energetico come quello italiano, che dipende largamente dal gas importato, e importato da poche provenienze: l'Algeria e la Russia principalmente, poi la Libia e il mare del Nord. Tre provenienze su quattro sono da aree extra europee, considerate politicamente meno stabili. Il rischio riguarda sia la continuità della fornitura (per la possibilità di interruzioni) sia il prezzo, soggetto al potere di mercato del fornitore.

La difesa sta nella differenziazione: ma quale? L'uscita dal predominio delle fonti fossili è un traguardo lontano. Anche l'ambizioso, e per questo criticato, piano della Commissione europea fissa il contributo delle fonti rinnovabili nel 2020 al 20 per cento del fabbisogno complessivo di energia, differenziato tra paesi in modo tale che il livello dell'Italia risulti un poco inferiore: per il resto fonti fossili o nucleare.

La diversificazione delle fonti per ridurre i rischi connessi con la dipendenza dal gas include quindi necessariamente lo sviluppo di fonti non rinnovabili e diverse dal gas (carbone, nucleare) e la diversificazione dei punti d'origine del gas medesimo, con la costruzione di nuovi gasdotti e

un maggior ricorso al GNL. Politiche che si stanno seguendo da tempo ma con lentezza, bruscamente accelerate nel 2007-2008 dalla fase critica del mercato mondiale degli idrocarburi, dall'orientamento più dinamico e aggressivo della politica russa, dal formarsi di un esplicito cartello dei produttori di gas.

Non c'è dubbio che la sicurezza degli approvvigionamenti di gas sia un problema di politica economica estera, in cui si sta rivelando fragile anche se indispensabile la solidarietà europea.

Si discute se la liberalizzazione giovi o nuoccia alla sicurezza. È stato suggerito che nuoce, mandando tante piccole imprese a trattare con i potenti fornitori come la russa Gazprom da una posizione di debolezza, anziché affidare l'interesse nazionale alla contrattazione fatta da un soggetto forte come l'Eni.

Il suggerimento di rallentare la liberalizzazione mi pare privo di fondamento. Se le piccole imprese si vedono offrire da Gazprom condizioni meno favorevoli di quelle offerte da Eni non andranno certo a trattare a Mosca. Ma soprattutto se il mercato europeo si sviluppa sui modelli del mercato inglese e ancor più di quello americano, fino ad offrire alle imprese del settore un luogo di intense contrattazioni, dove facilmente si trova la controparte e dove i prezzi sono visibili, sarà ancor meno plausibile la tesi che l'interesse collettivo deve essere affidato a un'impresa campione nazionale e ad una restrizione della concorrenza.

7. Indicazioni per l'azione pubblica

Le grandi reti di elettricità e di gas oggi funzionano in modo abbastanza soddisfacente in Italia, ma devono essere rafforzate per unificare il mercato nazionale e per integrarlo nel mercato europeo. Importa che siano affidate a società ben patrimonializzate, ben gestite, con una missione aziendale specifica e non sussidiaria rispetto a interessi estranei o conflittuali di una capogruppo. Importa che siano soggette a una regolazione forte, stabile e lungimirante.

Serve la regolazione indipendente, mentre la proprietà pubblica non è indispensabile e forse non serve proprio.

Urge il rafforzamento delle reti e delle interconnessioni per l'integrazione europea dei sistemi elettrici e di gas e la riduzione dei rischi.

Va assecondato il formarsi di grandi imprese di rete transnazionali e indipendenti, forse con qualche cautela relativa all'azionariato, a tutela della stabilità azionaria: se il modello della *golden share* ha fatto il suo tempo e non è più ammesso dalla normativa e giurisprudenza europea, la ricetta sarà la formazione di un gruppo di azionisti istituzionali o pubblici che faccia da riferimento o almeno da minoranza di blocco.

Corrispondentemente la regolazione va resa europea, facendo gradualmente crescere un soggetto comunitario quale l'Agenzia prevista nell'ambito del terzo pacchetto proposto dalla Commissione e che si spera di varare prima che l'attuale Parlamento europeo compia il suo mandato.

La rete elettrica italiana deve essere rafforzata in modo da unificare le zone, o quasi. Gli investimenti aggiuntivi non sorgeranno da decisioni di principio senza verifica economica, ma da valutazioni di costi e benefici, mettendo tra i benefici la riduzione del rischio e il possibile contributo allo sviluppo della concorrenza.

La rete italiana del gas va condotta, anche gradualmente, all'indipendenza dall'Eni.

Per entrambe le grandi reti va esaminata la prospettiva di assumere un ruolo guida nell'inevitabile concentrazione europea delle reti nazionali, facendo della separazione dalle imprese energetiche un punto di forza e una ragione di accettabilità per gli stati ove si dirige l'investimento.

E per entrambe le grandi reti si prospetta una straordinaria possibilità d'investimento in tecnologia, non dissimile da quanto è evidente nelle telecomunicazioni. Le reti devono diventare "intelligenti" cioè capaci di reggere flussi irregolari e bidirezionali, di consentire l'esecuzione di grandi quantità di contratti diversificati, di assicurare ciononostante un'elevata prevedibilità della loro utilizzazione e trasparenza delle operazioni svolte; e inoltre consentire la gestione di

situazioni eccezionali, anche catastrofiche, con prontezza di reazione, il che comporta lunghi sforzi di simulazione e costruzione di piani di emergenza europei, che prevengano il sorgere di conflitti politici nella gestione delle emergenze perché a quel punto non vi è più il tempo per risolverli.

Tutte queste esigenze, per quanto possano apparire ambiziose o addirittura utopiche, devono essere recepite nella regolazione, sulla base di direttive concordate a livello politico e tradotte in traguardi di tappa che governi e regolatori devono proporre e se necessario imporre alle potenti imprese di rete del continente.

Bibliografia

AEEG (2008), Modalità applicative del regime di compensazione della spesa per la fornitura di energia elettrica sostenuta dai clienti domestici disagiati, definite ai sensi del decreto interministeriale 28 dicembre 2007, <http://www.autorita.energia.it/docs/08/117-08argnew.pdf>

Biancardi A. e F. Fontini (2005), *Liberi di scegliere? Mercati e regole nei settori dell'energia*, il Mulino - AREL

Bruti Liberati E. (2006), *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Giuffrè

Cameron P. (ed, 2005), *Legal Aspects of EU Energy regulation*, Oxford UP

Commissione Europea - DG-COMP (2006), *Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report)*, SEC(2006) 1724

Creatini R. (2007), "Il settore dell'energia: come liberalizzare in modo energetico?" in Pammolli F., Cambini C. e A. Giannaccari, *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, il Mulino

De Paoli (ed, 2001) *The Electricity Industry in Transition*, Franco Angeli

De Paoli L. (2004), *Blackout, sviluppo delle reti e liberalizzazione del settore elettrico*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n.1

Kistoris Padoa Schioppa F. (a cura di) (2002), *Le autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, ISAE-IlSole24Ore

La Spina A. e S. Cavatorto (2008), *Le autorità indipendenti*, il Mulino

Napolitano G. (2005), *Regole e mercato nei servizi pubblici*, il Mulino

Ranci P. (2004), "Come fabbricarci l'energia elettrica che serve" in *Aspenia*, rivista di Aspen Institute Italia, edita da Il Sole 24 Ore, n. 27, pp.253-262

Ranci P. (2008), "Il ruolo della regolazione" in Sergio Carrà (a cura di) *Le fonti di energia*, il Mulino, pp.69-88

Ref (ricerche per l'economia e la finanza) (2008), *Newsletter Osservatorio Energia*, vari numeri, www.ref-online.it

Vetrò F. (2005), *Il servizio pubblico a rete. L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, Giappichelli