

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 14.10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità di lavori.

PRESIDENTE. Comunico che la pubblicità dei lavori della seduta odierna è assicurata anche attraverso la trasmissione su impianti audiovisivi a circuito chiuso e sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle politiche di privatizzazione, l'audizione di rappresentanti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Nel ringraziare il presidente e gli altri rappresentanti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, rilevo che l'audizione odierna riveste particolare importanza, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, in considerazione degli orientamenti espressi nel DPEF e in alcune recenti dichiarazioni di responsabili governativi in materia di privatizzazioni, così come alla luce delle più recenti novità intervenute nel comparto energetico anche sul versante normativo.

Quanto al primo profilo, ricordo che nel DPEF viene prospettata la realizzazione di cessioni di attivi patrimoniali per un ammontare complessivo, nel quadrienn-

nio 2005-2008, di circa 100 miliardi di euro. Si tratta di importi assai ingenti, in considerazione del valore delle partecipazioni che tuttora rimangono in capo al Ministero dell'economia e la cui realizzazione implica quasi inevitabilmente la cessione di ulteriori quote di società operanti nel comparto energetico.

Mi limito ad osservare che le decisioni da assumere non dovranno trascurare due finalità, a mio giudizio prioritarie. Mi riferisco, in primo luogo, all'esigenza di privilegiare l'obiettivo di assicurare le condizioni, economiche oltre che normative, idonee a rafforzare la capacità produttiva nazionale. Soltanto in questo modo si potrà evitare il rischio di ripetere, nel prossimo futuro, magari in termini ancora più gravi, i disagi e le situazioni critiche verificatisi recentemente.

Tale esigenza discende non soltanto dalla necessità di limitare il rischio di nuovi *black-out* che costituiscono un grave pregiudizio per il sistema produttivo e per gli utenti, ma anche di ridurre l'eccessiva dipendenza dalle importazioni che pone il nostro paese in una situazione di maggiore vulnerabilità rispetto ai concorrenti europei. La necessità di privilegiare tale obiettivo, che sembra aver ispirato le iniziative legislative che sono state adottate nell'ultimo anno allo scopo di facilitare la realizzazione di nuovi impianti, fino alla controversa legge n. 239 del 2004, potrebbe indurre a ripensare, sia pure parzialmente, ad alcune scelte che sono state assunte recentemente. Non mi riferisco tanto ai progressi compiuti sul versante della liberalizzazione, fattore in grado di promuovere la competizione tra gli operatori, a vantaggio dell'utenza, che in un prossimo futuro consentirà a tutti clienti la possibilità di scegliere il proprio forn-

tore. Si tratta, piuttosto, di preservare il mercato italiano dal rischio di perdere la propria autonomia e di promuovere condizioni di asimmetria a svantaggio degli operatori nazionali.

A questo riguardo mi sembrano del tutto condivisibili le preoccupazioni a suo tempo espresse, anche in questa sede, dall'Autorità garante della concorrenza del mercato sulla opportunità di preservare, prendendo spunto dalla vicenda relativa alla cessione di Terna, le finalità pubblicistiche per quanto concerne le reti impiegate per la prestazione di servizi pubblici essenziali quali sono, senza alcun dubbio, quelli elettrici.

Non si deve trascurare il fatto che l'esperienza di altri paesi ha evidenziato che, molto spesso, una presenza pubblica nelle reti energetiche garantisce la destinazione di più ingenti risorse per la realizzazione di investimenti rispetto a quelli che gli operatori privati sono disponibili ad impegnare, specie quando le prospettive di redditività a breve e medio termine non sono particolarmente elevate.

In questa prospettiva, alcune iniziative che sono state adottate negli scorsi anni, ivi compresa l'avvio della borsa elettrica, che ha registrato una fase di rodaggio non priva di problemi, devono essere valutate anche in ragione della capacità degli operatori di assicurare, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, sia sul versante della produzione che della distribuzione e del trasporto, servizi di livello soddisfacente e della necessità di favorire la crescita di diversi operatori in grado di competere, valorizzando il patrimonio costituito dalle imprese, ivi comprese quelle municipali, che hanno registrato significativi miglioramenti sotto il profilo gestionale e organizzativo.

Ringraziando nuovamente i nostri ospiti, l'ingegnere Alessandro Ortis, presidente dell'Autorità, l'ingegner Fanelli, componente della medesima, e il dottor Gavagnin, direttore dell'ufficio relazioni esterne, per avere accolto l'invito della Commissione, do ora la parola al presidente per la sua relazione introduttiva.

ALESSANDRO ORTIS, *Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Signor presidente, onorevoli commissari, desidero ringraziare per avere dato all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, l'opportunità di offrire un contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle politiche di privatizzazione.

Nel testo che mi accingo a leggere, che rimarrà a vostra disposizione, dopo una breve premessa, tratterò in particolare quattro aspetti: processi di privatizzazione e liberalizzazione; la privatizzazione e i monopoli naturali (un tema che, quindi, riguarda Terna, GRTN e Snam rete gas); infine, farò alcuni accenni in materia di privatizzazioni, tariffe e competizione. Nell'ambito dei servizi di pubblica utilità, l'Autorità è preposta alla regolazione dei mercati, in via di liberalizzazione, dell'elettricità e del gas, settori nei quali operano delle rilevanti realtà industriali, molte di queste interessate da politiche di privatizzazione.

È utile ricordare che, nel nostro Paese, furono proprio le politiche di privatizzazione, annunciate dal Governo dell'epoca, e che presero vigore con la trasformazione di enti pubblici, tra i quali Enel e Eni, in società per azioni a sostenere il dibattito sulla liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas e sulla costituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Al legislatore si ponevano infatti tre problematiche di grande rilievo: come privatizzare un monopolio con obiettivi pubblicistici; come risolvere il conflitto di interessi tra Stato venditore, interessato a massimizzare i ricavi per esigenze di finanza pubblica, e lo Stato impegnato a minimizzare i costi tariffari per i consumatori; come garantire il mantenimento degli obblighi di servizio pubblico da parte delle nuove imprese, correttamente orientate al profitto, anche in termini di investimenti, qualità ed economicità del servizio.

Anche sulla spinta degli indirizzi emersi a livello di Comunità europea, fu compiuta la scelta per soluzioni di mercato, con la prospettiva di una riduzione

del peso degli ex monopolisti Eni ed Enel, e la creazione di un'Autorità di regolazione e garanzia dotata di adeguata indipendenza, specie in materia di tariffe, con una posizione terza tra pubblica amministrazione e consumatori.

Si giunse così, nel novembre 1995, all'approvazione della legge n. 481, che istituiva le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. In base a tale legge istitutiva, l'azione dell'Autorità deve, tra l'altro, contribuire a garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità; adeguati livelli di qualità dei servizi medesimi, in condizioni di economicità e redditività; la fruibilità dei servizi e la loro diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale; la definizione di un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti; la tutela, infine e *in primis*, di interessi di utenti dei servizi e dei consumatori.

Successivamente, con l'approvazione della direttiva europea 92/96/CE sul mercato interno dell'elettricità e con la direttiva successiva la 98/30/CE sul mercato interno del gas recepite rispettivamente con i decreti legislativi n. 79 del 1999 e n. 164 del 2000, si è proceduto all'avvio del processo di liberalizzazione dei due mercati.

Nel frattempo, furono collocate sul mercato le prime *tranche* di Eni, avvertendo opportunamente gli acquirenti circa i possibili futuri cambiamenti nella struttura del mercato. Il collocamento della prima *tranche* di Enel avvenne, invece, successivamente alla piena operatività dell'Autorità ed a processo di liberalizzazione già avviato.

Quanto ai processi di privatizzazione e liberalizzazione, la particolare attenzione dedicata all'interazione tra i due processi va fatta risalire alla rilevanza strategica del settore energetico, vale a dire il suo ruolo per la sicurezza nazionale, le specifiche esigenze dei consumatori e quelle per la tutela ambientale, l'impatto sugli altri comparti industriali e dei servizi, più

in generale, la pervasività del settore energetico nel sistema socio-economico del Paese.

Il processo di liberalizzazione — il presidente ricordava i noti eventi dell'anno scorso — ha comportato anche la separazione (con gradi diversi di indipendenza) dalla società capogruppo in mano pubblica di attività e mezzi (ad esempio le reti) per promuovere un funzionamento del sistema dell'elettricità e del gas sulla base di regole di mercato.

Questi richiami all'interazione tra privatizzazioni e liberalizzazioni e all'avvio dei due processi nel nostro paese, possono costituire un utile punto di partenza per l'analisi della situazione attuale e delle sue prospettive. I processi di liberalizzazione e privatizzazione per il settore energetico nazionale non possono dirsi ancora compiuti.

A livello nazionale e locale non si è ancora pervenuti al completamento della privatizzazione, anche nei segmenti energetici già aperti alla concorrenza (ad esempio quelli della produzione e della vendita). A tutt'oggi, ad esempio, le partecipazioni pubbliche, considerando anche quelle della Cassa depositi e prestiti, sono in Eni al 30 per cento circa, in Enel al 61 per cento e si mantengono ben sopra al 50 per cento nel sistema delle aziende elettriche locali.

Va tuttavia ricordato che sono state già previste norme ed iniziative per ulteriori collocamenti, ad esempio, quelli riguardanti Enel, Terna, qualche municipalizzata e Snam Rete Gas. D'altra parte, una posizione dominante degli ex monopolisti non faciliterebbe la transizione verso il dispiegarsi degli effetti positivi della liberalizzazione.

In ogni caso, è nostra opinione che l'efficacia dei processi di privatizzazione nel mercato energetico dipendano anche dalla stabilità del quadro istituzionale di riferimento. Infatti, una chiara definizione della struttura del mercato e la stabilità della regolamentazione consentono di collocare gli *asset* pubblici sulla base di una corretta valutazione da parte degli investitori.

Appare, quindi, importante attivare gli ulteriori passi da compiere per completare i processi di liberalizzazione e privatizzazione. Un'utile occasione per tale realizzazione potrà essere il recepimento delle nuove direttive europee.

Quanto alla privatizzazione e ai monopoli naturali, l'interesse prioritario dell'Autorità è per la terzietà e l'indipendenza da ogni altro operatore di settore delle aziende a cui sono affidati servizi connessi a monopoli naturali o tecnici (ad esempio, reti di trasporto, di distribuzione e stoccaggio di gas).

Come già accennato, l'Autorità, sulla base della legge n. 481, svolge funzioni di tutela dei consumatori e della concorrenza del mercato energetico nell'interesse di tutti i soggetti interessati ai servizi, indipendentemente dalla natura pubblica o privata delle imprese attive nei mercati elettrico e del gas. Pur ribadendo tale doverosa neutralità dell'Autorità, in merito al carattere pubblico o privato degli operatori a cui sia affidato un servizio regolato, va comunque rilevato che i processi di liberalizzazione, anche in altre realtà nazionali, si sono sviluppati e si stanno sviluppando associando ad essi robusti, efficienti ed efficaci processi di privatizzazione, in un quadro normativo e regolatorio ben definito.

Le funzioni di garanzia nel processo di liberalizzazione si manifestano comunque anche attraverso l'applicazione del principio di accesso regolato, a condizioni eque e non discriminatorie, per i nuovi utilizzatori dei principali servizi infrastrutturali che caratterizzano la filiera dei due settori energetici già citati: servizi di trasporto e distribuzione di energia elettrica e gas, servizi di rigassificazione e stoccaggio per il gas.

È infatti sulle caratteristiche economiche di questi segmenti delle filiere di elettricità e gas che sembra concentrarsi il dibattito relativo alle più recenti politiche di privatizzazione delle aziende energetiche ancora in mano pubblica.

La direttiva europea, riconoscendo il principio per il quale le infrastrutture essenziali di rete non sono suscettibili di

essere esercitate attraverso un contesto di mercato, ne tutela la piena fruibilità per tutti gli operatori che, a monte e a valle dei servizi forniti, svolgono attività economica in segmenti esercitati in un contesto di mercato concorrenziale (ad esempio produzione e commercializzazione di energia elettrica o gas).

Per enucleare e rendere indipendenti i servizi di rete dalle altre componenti della filiera le nuove direttive, di cui è in corso il recepimento da parte del Parlamento, richiedono almeno la separazione societaria. Tale separazione diviene comunque rilevante rispetto all'esigenza di individuare il concetto di segmento strategico e, successivamente, di approfondire il relativo dibattito di politica economica; se cioè la strategicità del segmento (ad esempio un rete di trasmissione nazionale) possa meglio essere tutelata attraverso la proprietà pubblica o gli obblighi di servizio pubblico da garantire attraverso le concessioni e l'attività dell'Autorità di regolazione.

Sotto il profilo della gestione strategica delle infrastrutture essenziali di cui è prevista la privatizzazione parziale o totale, riteniamo che sia comunque importante sottolineare l'esigenza di assicurare in via prioritaria soprattutto i principi dell'indipendenza ed imparzialità degli operatori che svolgono tali servizi. Ciò al fine di garantire, a vantaggio dei consumatori, un accesso competitivo equo, sicuro, efficiente e non discriminatorio per tutti gli operatori.

In questo senso appare essenziale la definitiva separazione proprietaria tra le società capogruppo e le società che possiedono e gestiscono le reti nazionali. La completa privatizzazione di queste ultime dovrebbe svilupparsi a condizione che sia possibile predefinire un quadro normativo che preveda l'impossibilità per soggetti operanti nelle attività a monte e a valle, di assumerne il controllo.

L'Autorità, nel definire le tariffe per la remunerazione delle attività regolate, ha previsto, in alcuni casi, remunerazioni maggiori per gli investimenti in nuove infrastrutture. Lo sviluppo di investimenti

ed infrastrutture atteso da queste disposizioni potrebbe non essere sufficiente, se le strategie delle società controllanti fossero eventualmente mirate a limitare il necessario ampliamento dell'accessibilità al mercato di nuovi operatori concorrenti.

Quando le società proprietarie delle infrastrutture saranno libere da ogni possibile condizionamento, salvo l'ovvio rispetto di norme e regolazioni istituzionali, potranno anche dispiegare appieno le capacità di accrescimento del loro *core business*. Nell'esperienza internazionale si è assistito ad uno sviluppo degli investimenti infrastrutturali una volta assunta la completa indipendenza dell'operatore di rete.

In merito a Terna, Grtn e Snam rete gas, il processo di riunificazione tra la proprietà e la gestione della rete di trasmissione elettrica nazionale è stato disegnato con la legge n. 290 del 2003. Questa norma ha previsto che il Governo definisse, con un apposito decreto, i criteri per procedere alla riunificazione e, successivamente, alla privatizzazione della nuova entità risultante. A garanzia dei principi di concorrenza e di parità di accesso alle infrastrutture nel settore elettrico, la stessa legge ha previsto che, a partire dal luglio 2007, le società operanti a monte e a valle della fase di trasmissione, sia nel settore elettrico sia nel settore del gas naturale, non possano detenere, direttamente o indirettamente, quote superiori al 20 per cento del capitale delle società di rete.

I criteri, le modalità e le condizioni per l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica nazionale sono stati così definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 maggio 2004 che, oltre a rafforzare quanto già stabilito dalla legge n. 290, ha fissato ulteriori limitazioni alla detenzione di quote proprietarie del nuovo operatore di rete e all'esercizio dei diritti di voto a tali quote legati.

In particolare, circa le condizioni per la gestione della nuova società di rete, il decreto ha stabilito che essa dovrà uniformarsi ai principi di neutralità e imparzialità: per questo è stato anche fissato un limite di possesso azionario pari al 5 per cento

(20 per cento per Enel) e un limite, pure del 5 per cento, per gli operatori del settore (quindi, anche per Enel) nell'esercizio del diritto di voto per la nomina del consiglio di amministrazione.

L'insieme di queste norme potrebbe tuttavia consentire all'ex monopolista, ancora in posizione dominante, di possedere, al termine del processo di riunificazione e privatizzazione della rete di trasmissione nazionale, il 20 per cento del capitale sociale (pur con potere limitato al 5 per cento per la nomina degli amministratori) a fronte di un restante 80 per cento frazionato tra tanti soggetti (secondo il limite specifico del 5 per cento). Circa tale potenziale assetto si ritiene opportuna, al fine di consolidare le garanzie in termini di terzietà e indipendenza del nuovo operatore proprietario della rete elettrica, una conferma della volontà recentemente espressa dall'Enel per un contenimento della sua partecipazione entro il limite del 5 per cento, già fissato per tutti gli altri azionisti.

Diverso il caso di Snam Rete Gas, per la quale la normativa attuale fissa soltanto il termine del primo luglio 2007 per ridurre la partecipazione Eni sotto il 20 per cento del capitale; tempi e modi sono ancora nella disponibilità dell'azionista di controllo. Vale qui la pena ricordare gli esiti della recente indagine conoscitiva condotta congiuntamente dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dall'Autorità per la concorrenza e il mercato, che ha evidenziato come il controllo della rete nazionale sia un elemento centrale per il mantenimento di una posizione dominante sul mercato e quindi ostativo per la necessaria apertura alla concorrenza.

Dall'indagine è anche emerso che tale controllo è molto rafforzato dal possesso, totale o parziale, delle infrastrutture internazionali di collegamento con l'Italia e dalla disponibilità dei diritti di trasporto sulle stesse infrastrutture fuori dal territorio nazionale. C'è motivo di ritenere che tale situazione, anche a valle della completa separazione proprietaria della rete

nazionale, sia sufficiente per continuare a consentire all'ex monopolista un eccessivo controllo del mercato interno.

Perciò, ed anche in una prospettiva di una maggiore razionalità economico-industriale di settore, potrebbe dimostrarsi molto utile un trasferimento a Snam Rete Gas della proprietà della parte delle infrastrutture internazionali afferenti al mercato italiano e dei diritti di trasporto ancora nella disponibilità dell'Eni. Si verrebbe così a creare un importante operatore di trasporto del gas, in grado di sviluppare anche infrastrutture di interconnessione su linee strategiche per il nostro Paese (UE, sud-est Europa, Mediterraneo), a garanzia di maggiore competizione nel mercato interno ed a supporto di una prospettica funzione di *hub* del territorio italiano per il resto del continente europeo.

Per le decisioni relative ai processi di privatizzazione riguardanti i segmenti regolati del settore energetico, assume particolare importanza un'attenta valutazione del *trade-off* tra i benefici collettivi che derivano dal collocamento sul mercato delle partecipazioni statali e quelli legati ad un contenimento delle tariffe; tra una massimizzazione del valore delle aziende da privatizzare ed i risultati economici derivanti da una oculata politica tariffaria a favore dei loro utenti.

D'altra parte, attraverso il processo di privatizzazione, può esser promosso anche un adeguato livello di competitività sul mercato, inducendo un dimensionamento dei vari operatori concorrenti tale da evitare rischi di esercizio di poteri dominanti. In tal senso, il completamento della privatizzazione dei due soggetti attualmente dominanti, potrebbe essere associato ad

una ulteriore cessione sul mercato, a soggetti diversi, di *asset* fisici o contrattuali.

In ogni caso, l'Autorità ritiene opportuno sottolineare l'importanza che gli ulteriori processi di privatizzazione per il settore energetico si sviluppino in un quadro normativo di riferimento stabile (specialmente garante dei pubblici servizi affidati ad aziende concessionarie e regolate) in grado di consolidare il rapporto fiduciario fra istituzioni, mercati ed investitori e che faciliti lo stesso impegno della Autorità verso un quadro regolatorio altrettanto stabile, affidabile, nonché garante dei consumatori.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Ortis per aver riferito in questa sede su un argomento che, a distanza assai breve, occuperà i lavori della nostra Commissione, avendo ad oggetto il futuro di società probabilmente interessate, entro tempi limitati, dalle operazioni di privatizzazione richiamate nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Esprimiamo, pertanto, ancora il nostro apprezzamento ai nostri illustri ospiti per il contributo fornito all'indagine conoscitiva in corso. Nessuno chiedendo di intervenire, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 3 novembre 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

