

La seduta comincia alle 10,05.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del settore dell'energia, l'audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Si svolge questa mattina un'audizione di particolare importanza (a mio avviso, una delle più importanti). Sono presenti il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuseppe Tesauro, il professor Michele Grillo, componente dell'Autorità, il segretario generale, dottoressa Rita Ciccone, ed il direttore, dottor Carlo Cazzola.

Do ora la parola al professor Tesauro, ringraziandolo anticipatamente per l'attenzione dimostrata verso la Commissione.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Signor presidente, onorevoli deputati, ringrazio anzitutto la Commissione

per l'opportunità data all'Autorità che presiede di fornire le proprie riflessioni su un settore così importante, quale quello della generazione e offerta di elettricità nel mercato italiano.

Mi soffermerò in particolare sul grado di apertura alla concorrenza del mercato elettrico, sulla separazione tra proprietà e gestione della rete, sul funzionamento della borsa elettrica e sull'identificazione del potere di mercato nel settore dell'energia elettrica, nonché sulle prospettive del mercato del gas naturale — in quest'ultimo caso si tratterà solo di un breve cenno — mentre rinvio, per ulteriori approfondimenti, alla relazione scritta che consegno alla presidenza.

L'analisi del mercato della generazione, anche dopo la cessione delle tre Genco, quando sarà realizzata, lascerà più del 50 per cento della potenza installata netta esistente in Italia nelle mani dell'ENEL. La prima impresa elettrica privata, Italennergia Spa, in seguito all'acquisizione del controllo di Montedison Spa, dispone oggi di poco meno del 10 per cento della potenza installata netta. Anche nell'ipotesi — probabile ma non certa — che quest'ultima società si aggiudichi la gara in corso per la cessione della seconda Genco di ENEL (Eurogen Spa), la capacità di generazione di Italennergia sarebbe di circa tre volte inferiore alla capacità di generazione controllata dall'ENEL.

La posizione dell'ENEL risulta di gran lunga superiore a quella di qualunque altro concorrente, anche sul piano della produzione netta: nel 2000 l'ENEL ha prodotto infatti il 69,5 per cento del totale. Questo quadro trova conferma anche dal lato della domanda; nel 2000, infatti, i consumi interni di energia sono stati serviti per il 94 per cento dalla produzione

nazionale netta e per il 16 per cento dalle importazioni. Nello stesso anno, l'ENEL ha servito, sul mercato vincolato — cioè il nostro, che interessa noi comuni mortali — la quasi totalità delle famiglie italiane e delle imprese municipalizzate attive nella distribuzione locale.

In conclusione, il mercato italiano della produzione elettrica presenta un profilo particolarmente concentrato, con una evidente asimmetria dimensionale a favore di ENEL. Nel 2000, l'indice di concentrazione delle prime quattro imprese, sia nella capacità di generazione, sia nella produzione netta di energia, è stato superiore all'80 per cento.

Nel breve-medio periodo, l'ENEL manterrà una posizione dominante nella fase della capacità di generazione e produzione netta, nonché nell'utilizzo della capacità di trasmissione dall'estero che assicura l'importazione di energia elettrica. Nel 2000, il grado di apertura effettiva del mercato elettrico italiano è risultato molto inferiore alle aspettative. Un evento di rilievo — è vero — si è verificato a partire dal 1 gennaio 2001, ossia la vendita di energia elettrica prodotta dagli impianti cosiddetti CIP 6 da parte del gestore della rete di trasmissione nazionale. In questo modo, è stato in parte ridotto lo squilibrio fra domanda e offerta nel mercato liberalizzato, il cui grado di apertura nel 2001 sarà, pertanto, destinato ad accentuarsi rispetto al livello dell'anno passato.

Nel 2000, il grado medio potenziale di apertura del mercato elettrico dell'Unione europea avrebbe dovuto eguagliare il 66 per cento dei consumi. Il risultato inferiore conseguito dall'Italia, rispetto sia alla media europea, sia alle attese alimentate dal decreto legislativo n. 79 del 1999 si è riflesso, ovviamente, sul livello dei prezzi interni, in particolare dell'energia elettrica destinata ai consumi delle imprese industriali di grandi dimensioni.

È interessante osservare come nel biennio 1998-2000, dunque successivo all'approvazione della direttiva 96/92/CE, le maggiori riduzioni dei prezzi di energia elettrica, al netto dell'imposizione fiscale per i grandi e piccoli consumatori indu-

striali e per le famiglie, sono state conseguite nei paesi che hanno liberalizzato completamente il proprio mercato (parlo della Germania, dei paesi scandinavi e del Regno Unito).

L'Italia, situata nel gruppo di paesi con un'apertura potenziale del mercato tra le più basse, ha fatto registrare nel medesimo biennio un incremento medio del prezzo per i grandi consumatori industriali pari a poco più del 3 per cento, essendo superata in questo primato negativo soltanto dai Paesi bassi.

Al minor grado di apertura del mercato elettrico nazionale, rispetto a quello di altri paesi dell'Unione europea, ha corrisposto pertanto un minore beneficio per i clienti idonei, in termini di quantità di energia elettrica offerta e, dunque, di prezzi più elevati. C'è quindi una progressione insufficiente sotto il profilo dei principali risultati attesi dal processo di liberalizzazione.

In questo mercato — mi riferisco alla fornitura — l'ENEL è tutt'oggi il primo operatore. Secondo ENEL, nel 2000, la quota di ENEL Trade Spa nel mercato liberalizzato è stata pari a circa il 47 per cento. Questa è la conclusione cui è pervenuta anche l'Autorità *Antitrust* nell'ambito del provvedimento ENEL/New Wind. Sulla base di tale quota di clienti idonei serviti, della forte asimmetria tra gli operatori (ENEL Trade era, nel 2000, di circa due volte e mezzo superiore rispetto al primo concorrente) e della posizione dominante detenuta dal gruppo di appartenenza nella fase della generazione e della produzione netta, l'Autorità ha ritenuto che ENEL Trade detenesse una posizione dominante nella fornitura ai clienti non vincolati.

Sulla base dei dati contenuti nella relazione dell'ENEL, relativa al primo semestre dell'anno in corso, nel 2001 il mercato della vendita ai clienti idonei dovrebbe crescere in misura significativa (del 41 per cento circa) proprio a seguito dell'energia elettrica proveniente dai citati impianti CIP 6. Nonostante questa espansione del mercato che — si badi — è dovuta non all'ingresso di nuovi operatori o di nuovi

produttori, bensì ad una disposizione normativa, ENEL è riuscita a mantenere — come risulta dalla relazione semestrale 2001 della stessa — la posizione di primo operatore, con una quota del 37 per cento in volume e a realizzare un incremento nel volume delle vendite ai clienti idonei in misura pari al 34,4 per cento: è cioè aumentata la quantità di energia immessa sul mercato dei clienti idonei.

Si capisce così, da una parte, l'incremento delle vendite (del 34 per cento) e, dall'altra, un lieve abbassamento della quota in volume dell'ENEL (che è scesa al 37 per cento). L'insieme di tali evidenze conduce realisticamente alla conclusione che, sebbene vi sia stato un incremento dell'offerta di energia elettrica, volta a colmare il più possibile lo squilibrio fra domanda ed offerta, nel mercato liberalizzato non si è ancora stabilito un pieno gioco concorrenziale, in quanto il mercato a monte della generazione risulta ancora estremamente concentrato.

La borsa e l'acquirente unico non sono ancora una realtà; le fonti che alimentano la domanda dei clienti idonei sono ancora, nella maggior parte, riconducibili alle importazioni e alle aste CIP 6 bandite dal gestore della rete. Al riguardo, non è superfluo sottolineare che ENEL, pur mantenendo una posizione dominante nell'attività di generazione, ha accesso ad entrambe queste fonti (CIP 6 ed importazioni) al pari delle altre imprese concorrenti.

Per quanto riguarda la separazione tra proprietà e gestione della rete di trasmissione, con l'approvazione del decreto legislativo n. 79, la proprietà della quasi totalità della rete di trasmissione nazionale è rimasta in capo all'ENEL, tramite la società Terna Spa, mentre la gestione dell'intera rete di trasmissione nazionale è stata affidata in concessione esclusiva al gestore della rete (si tratta di una società interamente controllata dal Tesoro).

La scelta di mantenere separata la gestione della rete dalla sua proprietà è stata adottata in quei paesi in cui, tra l'altro, la situazione di partenza del processo di liberalizzazione del mercato elet-

trico era caratterizzata dalla presenza di una pluralità di imprese elettriche private, verticalmente integrate anche nell'attività di trasmissione, con reti proprie. In tali contesti, si è preferito non affrontare la questione del passaggio sotto il controllo pubblico della rete con l'assegnazione della sua gestione ad un soggetto terzo.

In Italia, al contrario, la situazione di partenza era rovesciata, perché l'ENEL era — e rimane ancora oggi — sotto il controllo pubblico. Alla base della scelta adottata dal decreto legislativo n. 79 di mantenere separata la proprietà dalla gestione della rete di trasmissione nazionale, sembrano avere prevalso, in definitiva, considerazioni legate alla privatizzazione dell'ENEL, in particolare per le possibili ripercussioni di natura concorrenziale conseguenti ad una simile scelta.

Va ricordato che l'Italia è l'unico paese europeo che ha adottato un modello di separazione fra proprietà e gestione della rete.

Al momento dell'approvazione del decreto legislativo citato, pur non nascondendo alcune perplessità ed esitazioni, l'Autorità espresse parere favorevole nei confronti di questa soluzione anche se, successivamente, e non senza il dovuto *mea culpa*, ha rivisto la propria posizione nel corso di alcune riflessioni svolte — nella stessa sede in cui oggi ci troviamo — alla luce dell'evoluzione della situazione o, come si dice, con il senno di poi.

A distanza di circa tre anni queste perplessità, timori ed esitazioni, di fronte alla soluzione italiana, appaiono ancora più attuali, in particolare se si guarda al necessario sviluppo della rete, legato alla esigenza di migliorarne l'impatto ambientale, di superare i limiti di trasporto tra le aree del paese, di rendere possibile l'accesso alla rete di nuovi impianti di produzione, di far fronte alla crescita dei consumi di energia elettrica.

In questo quadro, la legge ha affidato al gestore della rete di trasmissione nazionale il compito di garantire la sicurezza, l'affidabilità e l'efficienza della medesima rete, nell'interesse di tutti i produttori elettrici e dei consumatori, sia mediante

un accesso equo ad essa, sia attraverso la centralizzazione delle attività volte a garantire la sicurezza del suo funzionamento, allo scopo di favorire il rispetto dell'obbligo del servizio pubblico e di agevolare l'affermazione e il consolidamento di un mercato concorrenziale.

Il conseguimento del rispetto delle condizioni di concorrenza, nelle attività svolte a monte (generazione) e a valle (vendita di energia elettrica) della rete di trasmissione, è tanto più facilmente assicurato quanto più il sistema di trasmissione risulti, in primo luogo, esente da congestioni («colli di bottiglia» che limitano la capacità di trasmissione) e, in secondo luogo, separato funzionalmente da qualsiasi interesse di natura commerciale che caratterizzi in modo diverso gli attori presenti sul mercato, cioè i produttori e i consumatori.

Tuttavia, non è sufficiente una separazione soltanto di tipo funzionale. La mancata unificazione di proprietà e gestione della rete, infatti, pone almeno due ordini di problemi: da un lato di natura organizzativa, dall'altro in merito alla struttura stessa del mercato. Quanto ai primi, la possibilità di realizzare gli investimenti per la manutenzione e lo sviluppo della rete è affidata, nell'attuale assetto, al suo proprietario (la Terna Spa, controllata dall'ENEL) sulla base dei progetti che gli sono proposti dal gestore. Di conseguenza, esiste un rapporto di tipo negoziale fra proprietario e gestore della rete. Si tratta di una soluzione che impone maggiori costi di coordinamento rispetto a quelli propri di un assetto in cui proprietà e gestione coincidano. Per quanto riguarda, invece, i problemi afferenti alla struttura del mercato basti ricordare che l'ENEL resta un'impresa in posizione dominante nelle attività, a monte, della generazione e dell'utilizzo della capacità di interconnessione con l'estero e, a valle, della vendita di energia elettrica. Quindi, ENEL, sia nei mercati della generazione sia in quelli della vendita, è portatore di incentivi economici di segno opposto a quello dei suoi concorrenti che sono interessati alla rea-

lizzazione tempestiva dello sviluppo della rete conforme ai propri obiettivi produttivi e commerciali.

L'unità tra la gestione e la proprietà della rete di trasmissione nazionale renderebbe sicuramente più efficiente, oltreché al riparo da possibili comportamenti istintivamente opportunistici da parte dell'ENEL, il necessario processo di ampliamento della rete. Una simile previsione, d'altronde, può essere compatibile con la possibilità di estrarre la rendita insita nel monopolio naturale della rete a vantaggio del Tesoro, che controlla sia l'ENEL sia il gestore della rete di trasmissione nazionale. L'eventuale privatizzazione integrale di quest'ultimo, proprietario e gestore della rete, infatti, assicurando un gettito per il Tesoro, non farebbe automaticamente venire meno gli obblighi di servizio pubblico che ricadono oggi, per legge, su di esso e che potrebbero essere imposti anche — nulla lo vieta — ad un soggetto privato.

Per quanto attiene alla borsa elettrica e all'acquirente unico, attualmente la fornitura di energia elettrica ai clienti idonei avviene sulla base di contratti bilaterali, finché non entrerà in funzione — se vi entrerà — la borsa elettrica, organizzata dal gestore del mercato elettrico (società per azioni) secondo quanto prevede l'articolo 5 del decreto legislativo n. 79 del 1999. Detto gestore ha il compito di organizzare il mercato elettrico, ricorrendo al dispacciamento dell'energia secondo il merito economico degli impianti di generazione in funzione.

Rispetto alla contrattazione bilaterale diretta tra produttore-fornitore e cliente, e posto che il contesto in cui operano le imprese sia realmente concorrenziale, in particolare nella fase della generazione, i vantaggi di operare su un mercato elettrico in cui si scambino all'ingrosso tutte le quantità di energia elettrica prodotta per ogni ora di prelievo sono rappresentati, fra l'altro, dalla maggiore trasparenza nella fissazione dei prezzi da parte dei produttori che, riflettendo condizioni di mercato, variano di ora in ora; dalla possibilità, offerta agli operatori, di limi-

tare i rischi attraverso opportuni strumenti finanziari; dall'esistenza di una controparte centrale e di un sistema di garanzie contro i rischi di insolvenza; infine, dalla possibilità di rivedere e correggere i programmi di produzione o di consumo previsti fino al giorno precedente.

Nonostante la previsione normativa secondo cui al 1° gennaio 2001 avrebbe dovuto iniziare a funzionare, la borsa elettrica è in ritardo. Tra i paesi intenzionati ad istituire una simile organizzazione per gli scambi l'Italia figura all'ultimo posto, preceduta persino dalla Francia che la sta avviando, proprio in queste settimane. Senza entrare nel merito delle cause che hanno determinato questo ritardo, è giusto sottolineare che tale circostanza, insieme alla mancata istituzione dell'acquirente unico, ha conseguenze indesiderate sulle condizioni concorrenziali che si verificheranno nel mercato elettrico.

Il decreto legislativo n. 79 del 1999 prevede una scansione dei principali processi necessari alla liberalizzazione del mercato: creazione dell'acquirente unico a garanzia della fornitura dei clienti vincolati; affidamento della gestione economica del mercato elettrico alla borsa elettrica, luogo di scambio di quasi tutta l'energia necessaria al soddisfacimento della domanda, tranne che per deroghe limitate; dismissione da parte dell'ENEL di 15.000 megawatt di potenza alle tre Generation company.

In realtà, a fronte dell'avviato processo di dismissione di queste ultime, i primi due adempimenti non sono stati ancora realizzati. In base ai vigenti contratti e modalità, infatti, l'ENEL assicura la fornitura di energia elettrica ai distributori che la vendono nel mercato vincolato. Il gestore della rete esercita l'attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica, in condizioni di sicurezza, in precedenza svolta direttamente dall'ENEL. Secondo le direttive impartite dal Ministero dell'industria, per garantire il corretto funzionamento del sistema, fra l'altro, il gestore della rete acquisisce da tutte le imprese elettriche le informazioni necessarie, inclusi i loro programmi di pro-

duzione. Nel caso in cui si renda necessario, li modifica tenendo conto della necessità di ottimizzare l'efficienza globale del sistema elettrico nazionale, dandone comunicazione all'impresa produttrice con l'emissione di programmi di produzione finale. Il gestore svolge anche attività di programmazione degli impianti, ma solo dopo l'entrata in funzione della borsa elettrica sarà in grado di adottare veri criteri ispirati alla efficienza e alla concorrenza tra i produttori, potendo questi ultimi essere ordinati in base alla offerte in borsa.

Questa sequenza di funzioni, all'apparenza esclusivamente improntate ad assicurare il funzionamento tecnico efficiente di un sistema che muta la propria forma, da monopolistico fino a diventare sempre più concorrenziale, implica conseguenze rilevanti sotto il profilo delle possibili restrizioni alla concorrenza che vi sono connesse. Il mancato funzionamento della borsa e dell'acquirente unico comporta il rischio che la vendita delle tre Generation company dell'ENEL non abbia come effetto una immediata e reale apertura del mercato. Basti osservare che se la prima di esse, la Elettrogen, continua a programmare la produzione dei suoi impianti secondo la modalità descritta in precedenza, data l'assenza della borsa e dell'acquirente unico, si verificherebbe una duplice circostanza indesiderabile. Da un lato, la capacità di generazione degli impianti di Elettrogen non sarebbe utilizzata prevalentemente per offrire energia elettrica nel mercato liberalizzato, ma sarebbe destinata al mercato vincolato, che assicura un flusso di cassa costante e prevedibile; dall'altro, ENEL ed Elettrogen, pur essendo oggi concorrenti, continuerebbero a coordinarsi nella programmazione degli impianti destinati a fornire il mercato vincolato, sulla base di un ordine segnalato giornalmente al gestore della rete di trasmissione nazionale.

In un simile contesto, cioè caratterizzato dalla assenza della borsa e dell'acquirente unico, anche la fissazione di un tetto *antitrust* sulla produzione o importazione di energia elettrica appare inutile.

Infatti, la dismissione dei 15.000 megawatt di potenza dell'ENEL, conferita alle tre Generation company, è stata stabilita per limitare al 50 per cento del totale la quota di energia elettrica prodotta o importata in Italia da ENEL. Un simile vincolo quantitativo è stato posto dal legislatore a fondamento dello stesso processo di apertura alla concorrenza del mercato elettrico. Infatti, la norma prevede che nel caso in cui tale soglia, calcolata come media su base triennale, sia superata, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato adotterà i provvedimenti di cui all'articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, cioè sanzionerà lo « sforamento » del limite. Con la borsa elettrica e l'acquirente unico inattivi, il coordinamento fra ENEL ed Elettrogen, oggi finalizzato a programmare la produzione dei rispettivi impianti di generazione che servono il mercato vincolato, eliminerebbe gli incentivi di comportamenti d'impresa indipendenti e amplificherebbe ulteriormente la portata anticoncorrenziale di questa anomala circostanza, con ripercussioni anche sul mercato dei clienti idonei. Da ultimo, sarebbe elusa la stessa disposizione del richiamato articolo 8 del decreto legislativo n. 79 del 1999, la cui principale finalità, insieme alla limitazione del potere di mercato di ENEL, consiste nella creazione delle condizioni per la nascita di imprese indipendenti e concorrenti.

Quindi, è urgente che borsa elettrica e acquirente unico entrino quanto prima in funzione, con la conseguenza che l'ENEL cesserà di assolvere all'ultimo suo compito di natura pubblicistica, dal momento che la necessità di garantire la fornitura di energia elettrica ai clienti vincolati sarebbe trasferita all'acquirente unico, che effettuerà i propri acquisti in borsa, eliminando alla radice ogni giustificazione tecnica a favore di condotte cooperative fra imprese concorrenti. Inoltre, è solo con la piena operatività della borsa elettrica che sarà introdotto il criterio del dispacciamento di merito in base al quale ogni produttore decide singolarmente la quantità ed il prezzo dell'energia che intende offrire in borsa.

Un'attenzione particolare merita il modo in cui individuare il potere di mercato nel mercato elettrico. In un contesto in cui gli scambi di energia non avvengono tramite contratti bilaterali diretti fra ciascun produttore-fornitore e cliente, come tuttora in Italia, ma sono centralizzati nella borsa, che raccoglie per ciascuna ora in cui è suddiviso l'arco della giornata l'offerta simultanea di energia elettrica di tutti i produttori interessati a vendere date quantità, il prezzo dovrebbe essere determinato dalle forze di mercato. In un simile sistema il gestore della rete spaccia i singoli impianti secondo un ordine crescente, a partire dall'offerta di prezzo inferiore e fino a quella dell'impianto marginale. L'offerta di prezzo dell'ultimo impianto per ciascuna frazione oraria della giornata contribuisce a fissare il livello del prezzo di tale ora. A tutti gli impianti spacciati dal gestore della rete durante quest'ora è attribuito tale prezzo di mercato, indipendentemente dalla loro offerta originaria.

In un mercato all'ingrosso dell'energia elettrica perfettamente concorrenziale ogni impresa offre prezzi che riflettono i propri costi di produzione. L'esercizio del potere di mercato in un simile contesto si riferisce alla possibilità che un'impresa di generazione riesca ad innalzare il prezzo a livelli superiori quelli attesi in un mercato realmente concorrenziale, per un periodo sufficientemente lungo, allo scopo di aumentare i profitti.

Sono due i principali meccanismi che le imprese possono adottare per conseguire questa finalità. Il primo è rappresentato da offerte di prezzo superiori al costo marginale degli impianti, con l'intenzione di innalzare artificialmente il prezzo di equilibrio che si determina per ogni ora in borsa. Il secondo meccanismo è rappresentato dalla possibilità di non rendere disponibile per un determinato periodo di tempo l'intera capacità produttiva, riducendo in questo modo il volume di energia elettrica offerta sul mercato.

Il successo di questi meccanismi è evidentemente condizionato dalla struttura del mercato, nel senso che è tanto mag-

giore quanto più la struttura è concentrata e caratterizzata da una impresa in posizione dominante. La possibilità di porre in essere l'uno o l'altro meccanismo descritto, inoltre, è tanto maggiore quanto più l'impresa dispone di un ampio portafoglio di centrali, prevalentemente caratterizzato da impianti di modulazione e di picco ed è, così, in grado di determinare il livello del prezzo di equilibrio sul mercato.

In parole molto povere, è importante non tanto avere impianti di certe dimensioni, quanto avere la maggior parte di impianti di modulazione e di picco, in modo da determinare e incidere profondamente sulla formazione del prezzo anche in presenza di una borsa. Ciò è quanto si verifica con l'ENEL. Il potere di mercato, quindi, è dato non tanto dall'ampiezza, dalla solidità o dalla modernità degli impianti (anche tali aspetti contano), quanto soprattutto dalla possibilità di incidere ora dopo ora sul prezzo dell'energia, ed è questa la forza dell'ENEL.

Tale rischio, infatti, non è fugato oggi, anche considerando la successiva nascita di Italennergia, che rappresenta il principale concorrente dell'ENEL, né viene meno dopo la dimissione delle tre Genco. La capacità di generazione che resterà sotto il controllo dell'ENEL, infatti, a parità di capacità installata totale, sarà caratterizzata per lo più da impianti di modulazione e di picco e sarà cinque volte e mezzo quella di cui oggi dispone il suo primo concorrente, e cioè Italennergia.

Sono due, quindi, le conclusioni che si possono trarre da questa analisi sul potere di mercato nel settore elettrico. La prima attiene all'efficacia di fissare un « tetto *antitrust* », misurato in termini di produzione anziché di capacità produttiva. Infatti, essendo il prezzo una variabile determinata, anche nella futura borsa, dal potere di chi attualmente detiene il controllo sugli impianti di generazione con alti costi marginali, un limite del 50 per cento non è indicativo di un reale abbassamento del potere di mercato, a maggior ragione se fissato solo sulla produzione. La seconda conclusione è relativa al fatto che l'impresa in grado di influenzare il livello

cui si fissa il prezzo dell'elettricità nella futura borsa, grazie alla posizione dominante nella fase della generazione, dispone anche della capacità di limitare la concorrenza nel mercato a valle, vale a dire il mercato della vendita ai clienti idonei.

Per la parte relativa alle prospettive del mercato del gas naturale, rinvio alla documentazione che consegno alla presidenza della Commissione. Per concludere, ritengo utile richiamare sinteticamente i dati del problema, come fin qui evidenziati, sottolineando soprattutto le nostre preoccupazioni.

In una fase in cui il processo di transizione da un mercato elettrico monopolistico ad un mercato in parte aperto alla concorrenza sta muovendo ancora i primi passi, in Italia resta particolarmente elevato il grado di concentrazione, misurato in riferimento alla capacità di generazione e alla quantità di energia elettrica offerta dalle principali imprese. Sul mercato della generazione, ENEL Spa conserverà, anche nel medio periodo, una posizione dominante, grazie al numero e alla composizione tecnologica dei suoi impianti, e sarà in grado di continuare ad esercitare un potere di mercato nell'offerta di energia elettrica, anche dopo la cessione dei 15 mila megawatt di potenza. A ciò si aggiunga che l'ENEL impegnerà ancora a lungo circa la metà della capacità di trasporto delle linee di interconnessione con l'estero per forniture destinate al mercato vincolato.

La riduzione di almeno 15 mila megawatt della potenza di generazione non è di per sé in grado di assicurare un automatico incremento dell'offerta di energia elettrica sul mercato liberalizzato dei clienti idonei. Una parte degli impianti di ciascuna delle tre Genco, cui è stata conferita la capacità di generazione che l'ENEL deve dismettere, dovrà infatti essere ristrutturata, cessando l'attività produttiva per almeno due anni; alcuni impianti potranno essere impegnati esclusivamente a favore dei clienti vincolati, al fine di garantire le loro forniture. Tuttavia, fino a quando non sarà completamente aperto alla concorrenza tutto il mercato e

sarà superata l'attuale segmentazione fra mercato liberalizzato e vincolato, i nuovi proprietari di ciascuna Genco decideranno in che proporzione destinare la propria produzione elettrica in ciascuno dei due mercati, a seconda dei vantaggi economici offerti dal confronto tra il livello dei prezzi relativi.

La posizione dominante dell'ENEL sul piano della capacità di generazione deve essere valutata anche alla luce delle ulteriori circostanze favorevoli, rappresentate dal fatto che l'ENEL, ad esempio, non è sottoposta ad alcun vincolo normativo che limiti la sua possibilità di accesso alle fonti che alimentano l'offerta di energia elettrica anche dei suoi concorrenti (importazioni e aste CIP 6, oltre alla produzione propria). Allo stesso tempo, appare limitato il grado di apertura alla concorrenza del mercato, tanto più se paragonato alla media dell'Unione europea e ad alcuni dei suoi principali Stati membri.

Il livello e la dinamica dei prezzi non riflettono, pertanto, adeguate condizioni competitive, a svantaggio dei clienti idonei, ed il sistema-paese, evidentemente, ne soffre. La struttura del mercato liberalizzato viene assumendo la forma di un oligopolio asimmetrico, in cui l'ENEL riveste il ruolo di principale protagonista industriale, seguito a distanza — molto a distanza — da Italennergia, il secondo produttore nazionale, e da una molteplicità di intermediari grossisti. Il livello dei consumi dei clienti idonei, che nel 2000 erano serviti quasi esclusivamente da una quota dell'energia elettrica importata, è potuto crescere nel 2001 solo grazie ad una misura amministrativa che ha consentito di ridurre il *deficit* dell'offerta mediante le aste bandite dal gestore della rete di trasmissione nazionale per cedere alle imprese che operano sul mercato liberalizzato energia elettrica prodotta dagli impianti CIP 6.

A ciò si aggiunga che il mantenimento della separazione fra proprietà e gestione della rete di trasmissione nazionale non assicura rapide decisioni di nuovi investimenti per aumentare la capacità di trasporto interna, che impone attualmente il rispetto di soglie massime agli scambi di

energia elettrica fra aree regionali eccedentarie e deficitarie; non agevola la possibilità di garantire tempestivamente l'allaccio di nuove centrali; non facilita l'ampliamento della capacità di importazione che riveste, tuttora, un'importanza determinante per il soddisfacimento della domanda. Insomma, non esiste per l'ENEL un incentivo a sviluppare e mantenere efficiente la rete.

Un altro aspetto di rilievo, anch'esso ampiamente sottolineato nelle osservazioni svolte, consiste nella mancata operatività della borsa elettrica e dell'acquirente unico che, evidentemente, prolunga il ricorso a contratti diretti per le forniture al mercato liberalizzato. Quindi, non esiste nessun diaframma tra l'operatore in posizione dominante nella generazione e l'operatore, ancora in posizione dominante, nella fornitura di energia, ammesso che quel diaframma riesca a creare una soluzione di continuità in questa integrazione verticale nel gruppo ENEL.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in definitiva, ritiene che il superamento della separazione fra proprietà e gestione della rete di trasmissione nazionale, oltre all'avvio dell'attività degli scambi in una borsa elettrica e delle funzioni dell'acquirente unico, rappresentino soluzioni necessarie per garantire che il processo di liberalizzazione del mercato elettrico segua un percorso effettivamente e realmente virtuoso. In questo contesto, il decreto approvato di recente dal Governo, volto ad accelerare le autorizzazioni amministrative necessarie all'installazione di nuove centrali, dovrebbe contribuire, una volta entrato in vigore, a incentivare le decisioni di investimento in nuova capacità produttiva. Tale risultato sarà tanto più rilevante se verranno superati anche gli ostacoli amministrativi per garantire l'allacciamento delle nuove centrali alla rete di trasmissione e per migliorarne la capacità di trasporto interna.

Per quanto riguarda il mercato del gas naturale, infine, la sola separazione societaria fra l'attività di approvvigionamento e di trasporto non esclude la possibilità che l'impresa in posizione dominante conservi

un ampio margine di manovra, che riduce evidentemente il gioco concorrenziale e, di conseguenza, ne attenua — ahimè — le ripercussioni benefiche sul livello dei prezzi.

Signor presidente, onorevoli deputati, vi ringrazio per l'attenzione e mi scuso se ho svolto un lungo e grigio intervento, probabilmente ho citato qualche numero di troppo. Se sarà possibile cercherò di rimediare in fase di replica.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato perché la sua relazione non è stata solamente formale ed ha posto alla nostra attenzione alcuni temi di notevole spessore e di riflessione per tutti noi.

Do ora la parola ai deputati che intendono intervenire per formulare quesiti o considerazioni dovendo, possibilmente, concludere l'audizione entro la mattinata di oggi.

STEFANO SAGLIA. Innanzitutto, ritengo non solo rituale ma doveroso ringraziare l'Autorità garante della concorrenza e del mercato per averci fornito un documento particolarmente significativo — peraltro molto chiaro e leggibile — che non è frutto di equilibrismi ma va direttamente alle questioni.

Vorrei dissipare alcuni dubbi, sui quali chiedo un'opinione all'Autorità garante, riguardo al ritardo, cui si è fatto prima riferimento, nell'attuazione di determinati strumenti la cui predisposizione è decisiva ai fini della costruzione di un mercato libero (borsa elettrica ed acquirente unico). Anche se mi rendo conto che con tale domanda potrei indurre l'Autorità garante della concorrenza ed oltrepassare i suoi compiti istituzionali, vorrei tuttavia conoscere la sua opinione rispetto a tale ritardo, vale a dire se ritiene che esso sia dovuto ad una carenza normativa oppure se il quadro legislativo sia adeguato all'obiettivo della realizzazione della borsa elettrica e dell'acquirente unico, riconoscendo che sono altre le ragioni che hanno determinato tale ritardo. Dico ciò perché

credo che questo approfondimento in Commissione potrebbe concludersi, al termine dell'indagine conoscitiva, anche con una scelta di indirizzo legislativo qualora se ne dovesse ravvisare la necessità.

Intendo porre, inoltre, un altro quesito relativo al cosiddetto decreto sblocca centrali (chiedo scusa se forse è già stata data una risposta, ma purtroppo sono arrivato in ritardo). Vorrei chiedere se l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ritenga tale decreto, approvato dal Consiglio dei ministri (credo che oggi sia all'esame del Consiglio di Stato), uno strumento utile al fine di soddisfare la necessità di aumentare l'offerta di energia in Italia oppure se lo sarà in futuro e con quali modalità.

Un altro aspetto che ritengo significativo e che riguarda il tema della concorrenza concerne gli ipotetici effetti distortivi che si possono verificare sul mercato a causa delle attività intraprese da aziende pubbliche. Siamo tutti a conoscenza della posizione e dei provvedimenti presi da parte dell'Autorità in proposito, in particolare sul rapporto tra i servizi energetici e i servizi della telefonia.

In proposito, vorrei capire se situazioni del genere riguardano esclusivamente il monopolista elettrico o se ve ne siano anche altre esaminate dall'Autorità, riguardanti proprio questo aspetto per cui coloro che vantano una posizione dominante hanno evidentemente una maggiore capacità di penetrazione nel mercato, potendo offrire una pluralità di servizi.

Scusandomi per il tempo che questo mio intervento ha richiesto, vorrei concludere con due ultime, rapide osservazioni.

Siamo a conoscenza delle sollecitazioni giunte da parte dell'Autorità in merito alla cessione di una quarta Genco dell'ENEL. Ritengo che anche su questo punto valga la pena di aggiungere qualche riflessione, in particolare sulla necessità di un'ulteriore cessione di impianti dell'ENEL, come emerso dal giudizio espresso dall'Autorità al riguardo in varie dichiarazioni pubbliche.

Infine, l'ultima questione concerne l'approvvigionamento di gas. Vorrei sapere se

ci sono iniziative in corso che interessano l'importazione di gas, considerata la particolare situazione che caratterizza le vie d'accesso nel nostro mercato (riconosco che si tratta di un tema elementare quanto spinoso). Le vie d'accesso, infatti, sono oggetto di una gestione in monopolio, la quale a sua volta determina una sorta di imbuto che rende più difficile qualsivoglia operazione da parte di privati che intendano prendere iniziative in tale ambito.

VALTER ZANETTA. Avrei gradito che l'intervento dell'Autorità fosse molto più incentrato sul decreto sblocca centrali. Mi pare che, tutto sommato, evidenziare così marcatamente il ruolo del monopolista — che capisco debba essere ridotto — sia un po' una forzatura.

Devo dire che le perplessità emerse ed evidenziate anche in forma di domande esplicitamente poste, sull'ipotetica cessione della quarta Genco, mi spingono a ritenere che qualche riflessione in questo senso la si debba ancora fare.

Devo ammettere che, anche in considerazione del percorso intrapreso da molti di noi che, come me, sono stati testimoni di un continuo osannare l'allora monopolista per antonomasia, oggi provo un certo disagio nel sentire di fatto quasi deprecare la sua esistenza.

Posso anche capire che ciò avvenga più che altro per ragioni di cassa (lo smantellamento dell'ENEL, in qualche modo esemplifica questa necessità), tuttavia, fatico oggettivamente a comprendere quest'azione forte, tendente a far venire meno un'azienda che ritengo prestigiosa per lo Stato e che oggi ha quantomeno cercato di mettersi in sintonia con le necessità della concorrenza (ad esempio, riducendo il personale).

Con riferimento al decreto sblocca centrali, i privati ci dimostrano che cosa sono in grado di fare. Noi abbiamo, anche in questa Commissione, affrontato il tema — che ci ha molto impegnato — della Edf. Francamente, quindi, mediante tale decreto attendo di vedere — anche a fronte dei 90.000 megawatt di potenza richiesti e delle diverse domande che sono all'atten-

zione delle autorità competenti — i risultati di questo protagonismo dei privati, anche attraverso nuove realizzazioni e non soltanto mediante il sistema delle acquisizioni.

Questa mi pare un'azione giusta, doverosa anche con riferimento alla storia di molti di noi che forse hanno persino costruito percorsi politici su decisioni allora prese. Oggi esprimo in questa sede, pur rappresentando una forza politica all'avanguardia su tali temi, il disagio di tutti coloro che hanno condiviso percorsi simili al mio. Considero utile fermarsi a riflettere ancora un po' e mi aspetto, mediante il decreto sblocca centrali, una forte azione dei privati. Ci dimostrino essi, anche operativamente, e senza l'attendismo che caratterizza l'opera di dismissioni del monopolista, di sapere svolgere un'azione forte nell'ambito delle realizzazioni. Il decreto sblocca centrali si rivelerebbe allora in tal senso provvidenziale e per questo dovrebbe seguire un *iter* veloce, togliendo di mezzo tutte quelle bardature burocratiche solitamente necessarie per la concessione delle autorizzazioni. Così con i 90.000 megawatt di potenza richiesti, probabilmente, se tale meccanismo funzionerà come deve, ci avvicineremo a quella soglia del 50 per cento e oltre che il monopolista ancora detiene.

ERMINIO ANGELO QUARTIANI. Ringrazio l'Autorità e il suo presidente per l'interessante esposizione, rispetto alla quale desidero formulare soltanto alcune richieste di chiarimento.

Mi pare del tutto evidente che, permanendo le attuali condizioni di difficoltà nell'armonizzazione dei mercati liberalizzati in Europa, anche il processo di liberalizzazione in atto nel nostro paese rischia di incontrare momenti di blocco o di difficoltà di attuazione, non soltanto a causa di ostacoli di carattere legislativo, ma anche per le modalità con le quali si vanno determinando alleanze e presenze nel mercato medesimo.

Altri colleghi hanno fatto riferimento alla vicenda Edf. È del tutto evidente che la crescita di soggetti che possono com-

petere con il soggetto dominante nel nostro paese è una situazione alla quale tutti noi prestiamo l'attenzione dovuta proprio in relazione alla necessità di insistere, persino sul piano politico — ed è questo il compito del Governo innanzitutto — perché anche a livello europeo si dia corso alle deliberazioni, agli indirizzi e alle decisioni che sono state determinate al riguardo.

Proprio in tale quadro (anche altri colleghi hanno fatto riferimento alla necessità di dare corso al decreto sblocca centrali) ho notato che in quest'ultimo periodo si è sviluppata qualche riflessione di troppo che vorrebbe, non già — come da lei sollecitato — dare rapido corso all'attuazione della borsa elettrica e dell'acquirente unico, ma procedere ad un suo superamento.

In assenza della borsa elettrica, mi domando quale possa essere il risultato di una accelerazione di realizzazioni di centrali in un mercato non sufficientemente regolato e quale potrebbe essere, da questo punto di vista, il risultato che ne derivi, non solo per quanto attiene al ruolo del soggetto dominante, ma anche a quello di altri soggetti che, anziché svolgere una funzione positiva nella competizione, rischierebbero semplicemente di giocare un ruolo di riorganizzazione all'interno di un mercato chiuso e quindi non una funzione di apertura come tutti noi sollecitiamo.

La seconda questione che sottopongo è molto genericamente la seguente. L'obiettivo dell'eventuale unificazione del gestore della rete e della proprietà può avere gli effetti che in questa sede sono stati esaminati. Tuttavia, con molta probabilità, questi dovrà, sul versante del settore pubblico e dello Stato, valutare come evitare, in vista di privati in grado di svolgere un ruolo adeguato al riguardo, un eccesso di presenza dello Stato, che a sua volta, da questo punto di vista, genererebbe un elemento di difficoltà all'espandersi di un processo di liberalizzazione.

Per quel che concerne la vicenda della quarta Genco, in considerazione delle riflessioni che sono state svolte, vorrei sottolineare un elemento che mi sembra

abbastanza pertinente, e cioè quello del ritardo con il quale si sta determinando la realizzazione della vendita della seconda e della terza Genco. Pertanto, ritengo che sulla questione della quarta Genco bisognerebbe avere a disposizione dati più certi, che consentano di valutare quanto questa sia effettivamente un elemento in grado di risolvere problemi relativi a una posizione forte del soggetto ENEL, o quanto, invece, tale questione sia semplicemente da ascrivere ad un processo più generale, non comportando quindi elementi di urgenza (questi ultimi sono legati soprattutto, mi pare di capire, alla seconda e alla terza Genco).

Infine, ritengo opportuna una riflessione sul rapporto tra soggetti che operano nel mercato della distribuzione del gas naturale, perché mi pare che ci sia un generale obiettivo di riduzione della dipendenza da olio combustibile nella realizzazione della produzione e della generazione; questo elemento comporterà una ridefinizione dei rapporti di mercato tra soggetti forti e potenti, sia nel mercato nazionale, sia a livello più ampio, anche europeo. Mi pare che questo aspetto necessiti di una maggiore riflessione da parte nostra.

LUIGI D'AGRÒ. Mi unisco anch'io alle valutazioni positive dei colleghi in merito alla qualità della relazione. Sottolineo anche la sintonia fra essa e quanto ascoltato nell'audizione dei rappresentanti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas la scorsa settimana.

Tuttavia, mi pare che i due temi da affrontare riguardino i vantaggi che l'utenza dovrebbe ricavarne, nella parte esplicitata sia dai rappresentanti dell'Autorità sia dal garante: l'uno attiene ai prezzi; l'altro — se mi è consentito — ad un dato che sembra causare una notevole preoccupazione, in questo momento, soprattutto in alcune aree del nord, e cioè la possibilità che la carenza nella produzione o nell'offerta di energia elettrica possa produrre, anche nell'immediato futuro, interruzioni nella fornitura, quei *black out* già verificatisi in altri paesi, tra cui, negli

USA, la California, in cui la cosiddetta liberalizzazione non ha avuto soltanto effetti positivi.

Da quanto ho dedotto ascoltando la relazione del garante, la liberalizzazione dovrebbe condurre ad un oligopolio asimmetrico piuttosto che ad una effettiva concorrenza e, in questo, siamo fortemente indietro rispetto ad altri paesi europei. A questo proposito, dovremmo dire che probabilmente c'è la difficoltà di smantellare del tutto alcuni tradizionali poteri forti che, in alcuni settori della vita pubblica e del superato sistema delle partecipazioni statali gestite dall'IRI, ancora impediscono una completa liberalizzazione dei mercati. A mio avviso, ci troviamo di fronte ad un mercato che risponde alla logica per cui solo attraverso un'alta concentrazione nella produzione si possono ottenere la necessaria quantità di energia e prezzi concorrenziali. Sia a livello italiano, sia a livello europeo, sembra esserci un gioco che tende a mantenere di fatto la preminenza di chi ha sempre goduto di vantaggi nei settori industriali.

La stranezza è che oggi, in Italia, si interessano al settore elettrico alcune imprese che hanno sempre vissuto all'ombra di un certo protezionismo industriale ed ho la preoccupazione, anche per il futuro, che chi si sta rivolgendo, con particolare attenzione, al settore energetico, piuttosto che ad una logica vera e propria di concorrenzialità di mercato nel nostro sistema economico, tenda a ricavarne vantaggi per sé. Perciò, la nostra maggiore attenzione dovrebbe essere rivolta a come, di fatto, si stia attuando il principio della liberalizzazione e al modo in cui una parte della produzione pubblica venga eliminata a vantaggio di sistemi che, in realtà, non si pongono in concorrenza sul mercato ma diventano un contraltare, o meglio, realizzano una spartizione con il sistema pubblico ancora esistente, onde evitare di pestarsi i piedi.

Mi interesserebbe capire se l'Autorità garante della concorrenza ritenga che questo problema possa essere superato attraverso una differente legislazione oppure una volontà politica che prefiguri diversi

obiettivi anche in ciò che riguarda il controllo delle dismissioni. Capisco che, nel momento in cui si procede a tali dismissioni e le imprese pubbliche entrano nel mercato, è impossibile governare il gioco della concorrenza, vale a dire stabilire chi le acquisterà. Tuttavia, è vero anche che dovremmo stare molto attenti. Nel mercato europeo sta emergendo la posizione dominante di Electricité de France, alla conquista di mercati paralleli a quello francese, in cui agisce come monopolista di fatto. Dobbiamo evitare, cioè, che anche in Italia una parte importante del mondo imprenditoriale faccia lo stesso gioco della parte marginale di EDF, utilizzando il beneficio dei prezzi all'acquisto di energia elettrica per trarne vantaggi non confessabili fino in fondo. Soprattutto, mi interessa capire se è possibile, e in che misura, evitare un fenomeno del genere in futuro, dal momento che è ancora agli inizi o, secondo la relazione, non è neppure iniziata una effettiva liberalizzazione del mercato elettrico italiano.

MASSIMO POLLEDRI. Signor presidente, chiedo scusa per il ritardo, determinato da un mio impegno in Assemblea, dove stavo illustrando una interrogazione.

La domanda che intendo rivolgere al garante verte su una sua recente intervista, apparsa su *Il Sole 24 ore*, nella quale affermava che privatizzare non significa necessariamente liberalizzare: mi interessa la sua opinione a proposito delle aziende municipalizzate e del relativo processo di privatizzazione in atto.

Innanzitutto, esiste per queste ultime un vincolo relativo al quantitativo massimo di energia che dovrebbe essere elevato o rimosso: mi domando come sia possibile imporre un vincolo ad un potenziale competitore. Inoltre, mi chiedo se la peculiarità del servizio reso da queste aziende, che hanno una storia, un radicamento nel territorio e una funzione, talvolta, di pubblica utilità, non necessiti di particolari considerazioni per evitare che vengano depredate (benché non molto pertinente, potrei citare il caso di ENEL e Camuzzi) e per favorire aggregazioni (non

so se la questione rientri nella nostra competenza) che creino soggetti realmente competitivi, anche con un vincolo di pubblica utilità.

BASILIO CATANOSO. Signor presidente, nel quadro che si è progressivamente delineato, cui si è riferito prima anche il garante, si rileva una posizione tuttora quasi monopolista dell'ENEL, pur nell'ambito di un oligopolio nel quale occupa una posizione dominante rispetto agli altri marginali attori del mercato. Dato che esso, per il tipo di attività di costruzione e di manutenzione a cui procede, opera avvalendosi di imprese costrette a lavorare per un unico committente — l'ENEL, appunto — ci troviamo dinanzi ad una impresa che cerca di realizzare utili diversificando ed ampliando le proprie attività, soprattutto tagliando gli investimenti. Questo accade in molte aree del paese e — secondo noi, ma vorrei sapere se in qualche modo ciò risulti anche al garante — approfittando, talvolta, dello stato di subalternità che le imprese che con esso operano sono costrette a subire.

Ci sono pervenute segnalazioni in base alle quali l'ENEL non rispetterebbe alcuni obblighi contrattuali nei confronti di tali imprese, costrette — ripeto — ad operare in un regime di assoggettamento, anche se nessuna di esse lo denunciato, proprio in virtù di questo stato di soggezione nei confronti del quasi monopolista.

Vorrei anche sapere se al garante risulti un'altra circostanza: nonostante l'elenco delle imprese qualificate sia stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale*, sembra che talvolta esso sia stato oggetto di interpretazioni soggettive nelle varie unità territoriali nelle quali l'ENEL opera, mettendo le imprese in una anomala condizione di concorrenza, dal momento che alcune di esse operano senza i requisiti che in altre aree sono richiesti.

PRESIDENTE. Ora che i colleghi hanno esaurito i loro quesiti, vorrei anch'io porre alcune questioni. La prima riguarda il ruolo dell'Autorità garante della concor-

renza e del mercato, oggi rimesso in discussione a causa della proliferazione delle autorità amministrative indipendenti. Visto che il mercato, almeno nel settore dell'energia, dovrebbe essere di dimensione europea, mi domando se sia possibile trovare un raccordo tra le omologhe autorità dei singoli Stati, in quanto i problemi delle concentrazioni e delle asimmetrie possono essere risolti sia attraverso lo strumento legislativo sia attraverso tale raccordo.

Con la seconda mi richiamo a quanto già espresso dal collega, onorevole Zanetta. Dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre scorso, deve essere ripensato il modo sia di interpretare i problemi della sicurezza e dell'approvvigionamento di energia, sia di attuare la nostra riforma. Deve essere rivisto anche il ruolo dell'ENEL, propulsore dello straordinario sviluppo economico verificatosi in Italia, che ha interpretato il senso del servizio pubblico portando energia laddove nessuna impresa privata sarebbe potuta arrivare in base ai costi di produzione ed ai calcoli di convenienza. Alla luce di quanto sta avvenendo nel settore energetico è necessario un ripensamento del modo di essere del servizio di pubblica utilità, al di là della sua proprietà.

Sono lieto di verificare come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato oggi abbia constatato che il punto centrale del dibattito sulla riforma proposto dal Parlamento consisteva nella distinzione tra il nucleo centrale del meccanismo della concorrenza e la proprietà, in questo caso la proprietà della rete. Abbiamo affermato che la concorrenza, al di là dei limiti massimi alla produzione, si basa sulla possibilità di accesso alla rete, mentre i vincoli alla produzione incidono sui prezzi, attraverso i costi di produzione, ma non sulla creazione di una posizione dominante. Una maggiore liberalizzazione sarebbe risultata più positiva di quanto sia stato effettivamente realizzato.

Pertanto, desidero domandare al garante se non ritenga che, abbassando i limiti imposti al mercato vincolato e ai clienti idonei, si possa azzerare il mercato

vincolato e creare soltanto un mercato libero, ripensando la funzione della borsa e dell'acquirente unico, che avrebbero un ruolo diverso o, addirittura, non ne avrebbero alcuno.

Quanto al problema del gas, concordo nel ritenere che debbano essere riunificate proprietà e gestione delle reti, come nel settore dell'energia elettrica, ma questo deve avvenire anche per quelle ubicate sul territorio extranazionale, di proprietà dell'ENI. Stiamo constatando l'esistenza di « strozzature », di ostacoli alla liberalizzazione e, quindi, alla possibilità di importare gas a causa di una posizione dominante, formalmente tecnica, dell'ENI che non consente ad altri produttori o importatori di utilizzare le sue reti. Domando al garante se, anche in questo caso, non si potrebbe risolvere il problema riunificandone la gestione e la proprietà, sganciata, ovviamente, dall'ENI. Dovrebbe trattarsi di una proprietà che gestisse anche la rete degli oleodotti e permettesse una loro maggiore neutralità e capacità di investimento e di sviluppo.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Signor presidente, le domande poste sono talmente tante che probabilmente non riuscirò a rispondere a tutte; pertanto, chiedo scusa anche ai miei « compagni di riflessione » se lascerò loro, per dimenticanza o per ignoranza, il compito di fornire alcune risposte.

Sono state poste alcune questioni abbastanza ricorrenti che cercherò di riassumere in questa mia replica. Innanzitutto, il ritardo nell'attuazione della borsa e dell'acquirente unico. Al riguardo, ho l'impressione che il disegno normativo sia abbastanza preciso (anche se tutto è perfezionabile); tuttavia, i ritardi sono forse dovuti ad una serie di circostanze più di fatto che normative. Probabilmente, si è ritenuto di poter realizzare tutto molto più celermente di quanto poi, in realtà, si sia rivelato possibile; sta di fatto che tale ritardo esiste, anche se non è particolarmente grave, e comporta delle conseguenze. Abbiamo però ancora la speranza

che esso venga al più presto ridotto e che la borsa elettrica e l'acquirente unico, nell'attuale contesto normativo, vengano quindi attuati.

A tale proposito, è chiaro che il cosiddetto decreto sblocca centrali costituisce un elemento molto importante. Si tratta, infatti, di un decreto di semplificazione delle procedure amministrative che, come tale, per definizione, dovrebbe rappresentare un fatto positivo. Se verranno superati anche tutti gli attuali ostacoli amministrativi, burocratici o anche di arbitrio (perché no) per l'allacciamento alle reti di trasmissione al fine di migliorare la capacità di trasporto interno dell'energia, sarà evidentemente un'ottima cosa. Pertanto, questo decreto sblocca centrali costituisce un passaggio importante nel processo di modernizzazione del sistema.

Sono state poste, inoltre, alcune domande sulla prospettiva di un allargamento dell'attenzione degli interessi delle imprese elettriche, non solo dell'ENEL, anche in altri settori. Al riguardo, sono due le filosofie che si stanno diffondendo nel mondo. La prima propone di focalizzare l'attenzione e di specializzarsi nel *core business* della propria azienda: un'impresa elettrica diventa sempre più importante, solida e competitiva operando solamente nel suo settore. L'altra filosofia, invece, prevede che un'impresa elettrica possa esercitare la propria « fantasia » anche in altri mercati e fare « incursioni » (in senso lato) nei settori di altri servizi pubblici, più o meno contigui: certamente, il gas e l'energia elettrica sono più vicini che non l'energia elettrica e le comunicazioni telefoniche; lo stesso discorso vale anche per le risorse idriche.

Si tratta, insomma, di due filosofie di politica aziendale e non esiste, quindi, un *pro* o un *contro* a favore dell'una o dell'altra. In Italia, si è sviluppata questa tendenza a fare delle incursioni in altri mercati da parte sia di ENEL, sia anche di altre aziende (ad esempio, le municipalizzate); naturalmente, le dimensioni del fenomeno sono diverse a seconda che si tratti dell'ENEL o di altre imprese. Le incursioni nel mondo del *multi-utility* non

sono, per definizione, buone o cattive: non è possibile essere così drastici nella valutazione, possono esservi sia vantaggi, sia svantaggi.

Per quanto riguarda la possibilità per l'ENEL di entrare in altri mercati delle *utility*, in particolare, non esiste nessuna pregiudiziale avversione a tale incursione; l'importante, secondo i classici canoni della politica e del diritto della concorrenza, è che un'azienda in posizione dominante in un mercato non abusi di tale posizione e non la sfrutti per dominarne un altro, oppure per alterare le condizioni e l'assetto dell'altro mercato realizzando iniziative che altri non potrebbero mai intraprendere perché non godono dello stesso punto di partenza.

Questo è il rischio che, come Autorità *antitrust*, abbiamo intravisto nell'operazione di ENEL nel settore della telefonia. Al riguardo, colgo l'occasione per rispondere anche ad altre due domande, relative alla quarta Genco ed ai rapporti con l'Unione europea. L'operazione Infostrada-ENEL, anche per i suoi profili ultranazionali, era di competenza comunitaria. L'Unione europea ha intravisto in tale operazione un elemento di vantaggio, un elemento procompetitivo per il settore delle telecomunicazioni in Italia, perché un altro operatore faceva il suo ingresso in un mercato particolarmente « incrostato », anche in questo caso, dalla presenza di un *ex* monopolista dove l'ingresso di un forte operatore avrebbe potuto determinare, almeno potenzialmente, un'articolazione in senso maggiormente concorrenziale nel mercato delle telecomunicazioni.

L'Unione europea si fermò al settore delle telecomunicazioni e ci rinviò il *dossier* per esaminare le conseguenze che tale operazione avrebbe avuto sul mercato elettrico, partendo dal presupposto che l'ENEL fosse in una posizione dominante non solo nel mercato della fornitura, ma anche in quello della generazione di energia elettrica. La domanda che Bruxelles ci ha rivolto, in un clima di costante collaborazione (lo posso assicurare), quindi, era molto semplice: un'operazione procompetitiva per il mercato delle telecomu-

nicazioni può avere qualche rischio sul mercato di origine della società acquirente, cioè di ENEL, avendo quest'ultima una posizione dominante sia nel mercato della fornitura, sia, soprattutto, nel mercato della generazione? A tale domanda abbiamo risposto positivamente, nel senso che per noi la posizione dell'ENEL nel mercato della fornitura del settore dell'energia era già una posizione dominante (all'epoca era il 50 per cento), arricchita anche dalla posizione dominante nel mercato della generazione; si trattava, dunque, di una posizione preoccupante sotto il profilo della possibile restrizione della concorrenza nel mercato della fornitura di energia per cui occorrevo degli interventi correttivi.

Ecco perché abbiamo ritenuto che un rimedio possibile, a fronte di questo consolidamento della posizione dominante dell'ENEL, che avrebbe avuto un *atout* in più nei confronti dei suoi clienti idonei potendo fornire anche l'allacciamento e il servizio telefonico, era quello di far « dimagrire » complessivamente il gruppo, in particolare nella « fonte » del dominio, vale a dire la generazione. Questo è il motivo per cui abbiamo pensato alla opportunità di imporre all'ENEL di « dimagrire » attraverso la dismissione di una quarta Genco. In questo siamo un po' vincolati alla politica comunitaria: avevamo un caso del tutto simile e lo abbiamo seguito.

Naturalmente, voi sapete che il TAR ha negato la posizione dominante dell'ENEL. Tutto è possibile: secondo il TAR, dunque, la posizione dell'ENEL non è abbastanza dominante da preoccupare; adesso, valuteremo se proseguire con tale ipotesi e giungere fino al Consiglio di Stato, perché forse la questione merita comunque un chiarimento definitivo. Pertanto, la tendenza, allo stato, è quella di arrivare ad una decisione definitiva, anche perché, nelle more, sono intervenuti vari elementi che probabilmente hanno reso diverso il quadro: tra gli altri, ad esempio, la mancata attuazione della borsa.

Vi sono anche domande molto generali attinenti alla stessa opportunità di effettuare una liberalizzazione del mercato con

la cadenza impressa, nell'ambito del contesto europeo. Evidentemente, partiamo dal presupposto che è stata compiuta una scelta politico-legislativa in favore della liberalizzazione; peraltro, non si tratta di una scelta italiana, ma di una scelta europea alla quale l'Italia ha dato il suo consistente contributo. Il processo di liberalizzazione, quindi, trova la sua origine in una scelta comunitaria di liberalizzazione nel settore dell'energia. È stata una scelta molto precisa ma anche « minima », nel rispetto del principio di sussidiarietà (bene o male inteso), a differenza del settore delle telecomunicazioni dove, invece, l'intervento dell'Unione europea è stato molto « invasivo », anche nei dettagli, con risultati che, dal punto di vista di chi sostiene la liberalizzazione, debbo riconoscere come positivi, dal momento che il mercato delle telecomunicazioni presenta un tasso di apertura e di liberalizzazione non riscontrabile in nessun altro settore.

Per quanto riguarda l'energia elettrica e il gas, il tasso di liberalizzazione impresso dal disegno comunitario è invece inferiore; per parlare chiaro, le direttive comunitarie in materia sono direttive « minime », che hanno lasciato ai singoli paesi membri una ampio margine di libertà nella scelta dei tempi e delle modalità con cui procedere alla liberalizzazione del settore. Ciò, naturalmente, presenta i suoi vantaggi, perché ciascuno Stato membro si sente più libero di adeguare, di « ritagliare » il processo di liberalizzazione alle proprie esigenze, ai propri interessi, al proprio assetto del mercato. Tuttavia, esiste anche un lato negativo, perché produce asimmetrie, ed è ciò che si è poi rivelato, in tutta la sua negatività, anche con alcuni episodi che hanno interessato l'Italia, oltre che la Germania e la Spagna, in particolare con la vicenda EDF, nella quale abbiamo visto un operatore, praticamente monopolista nel suo paese, che ha voluto compiere una « incursione » nel mercato italiano.

In sé non ci sarebbe niente di male, naturalmente, ma è chiaro che in un processo di liberalizzazione accompagnato alla privatizzazione, quale è il nostro (cioè

si ripercuote anche nella visione riguardante i servizi pubblici locali), il rientro dalla « finestra » del settore pubblico mandato via dalla « porta » costituisce evidentemente un dato che lascia qualche perplessità. Di qui, l'esitazione di fronte all'ingresso non di un semplice operatore straniero (perché nessuno avrebbe potuto dire nulla al riguardo), ma di un'impresa che beneficiava, nel suo paese, di una serie di « privilegi » che creavano una asimmetria rispetto al nostro assetto.

Si tratta, quindi, di problemi che esistono, che non vanno nascosti ma neanche drammatizzati, riguardo ai quali si deve pensare soprattutto ad una soluzione europea, perché questa asimmetria riscontrata in Europa nei processi di liberalizzazione probabilmente ha la sua ragione nella timidezza delle direttive, ma anche nella mancanza di una guida uniforme nel controllo della fase di realizzazione del processo di liberalizzazione del mercato dell'energia in tutti i paesi membri. Ciò è anche il prodotto di un elemento oggettivo: se ogni paese può variare il tasso di liberalizzazione, e quindi di privatizzazione, bisogna evidentemente scontare anche che vi sia un prezzo da pagare in termini di asimmetria.

È chiaro che, nel corso di ogni processo di liberalizzazione, il percorso sia non solo lungo ma altresì accidentato e ciò risulta con ancor maggiore evidenza soprattutto in un paese come il nostro dove, secondo una tradizione a lungo auspicata e fortemente voluta, il servizio pubblico è stato attribuito ad un'impresa pubblica, statale. In questo contesto, evidentemente, non è facile capovolgere la situazione, sia pure solo in parte, poiché è chiaro che rimarrebbe il servizio pubblico — quest'ultimo, infatti, può senza troppe difficoltà, trovarsi anche nelle mani di un soggetto privato, mi sembra ovvio). Naturalmente, però, il percorso rimane accidentato e a soffrirne sono i soggetti più deboli. Così, è possibile che in alcune zone, meno sviluppate da un punto di vista geografico — o geopolitico, se preferite — sotto il profilo della presenza di impianti — che siano soprattutto efficienti — dell'ENEL, si verifichino effetti

negativi. Riguardo, poi, al discorso dei rapporti tra l'ENEL, le imprese appaltanti, le imprese sottoposte all'ENEL, e via dicendo, questa purtroppo è una questione che può addolorare l'Antitrust, ma che evidentemente non rientra fra i suoi compiti. Possiamo segnalare queste situazioni ma non ce ne possiamo occupare direttamente altrimenti sconfineremmo in un ambito che non ci compete.

In merito al ruolo dell'Antitrust nel processo di liberalizzazione del mercato elettrico, abbiamo cercato di fare il possibile, portando avanti riflessioni in comune con il Parlamento e con il Governo (ricordo il contributo dato all'epoca del decreto Bersani).

Naturalmente stiamo attenti a che nonostante il processo di liberalizzazione e nonostante la buona volontà — poiché questa si deve presumere persino dall'operatore-monopolista storico — non si producano sacche di deviazioni ed effetti perversi nel processo di liberalizzazione. Questo è ciò che abbiamo cercato di fare, sia con SNAM, a proposito del vettoramento, sia con l'ENEL. Il problema per entrambe tali società, tuttavia, consiste nell'avere la rete ed è un problema comune a tutti gli operatori che ne sono in possesso: quest'ultima, cioè, rappresenta un'infrastruttura essenziale, una *essential facility*, come noi stessi la definiamo.

Tuttavia, ogni qual volta vi sia una tale unicità naturale della rete in possesso di un operatore (oltretutto verticalmente integrato come nel caso di SNAM e di ENEL) si pongono alcuni problemi nei rapporti con gli altri operatori (questa, infatti, non solo non si può riprodurre tanto facilmente ma soprattutto non ne varrebbe la pena; pensiamo, per esempio, alla rete dei tubi del gas: guai ad immaginare una rete parallela o addirittura tre reti parallele!)

Si verifica, pertanto, una sorta di patologia nei rapporti tra operatori che è quasi istintiva: cioè, io, possessore della rete, che faccio passare la mia energia o il mio gas in essa, provo un'istintiva difficoltà ad offrire condizioni eque di accesso ad un operatore concorrente, e questo è

un fatto che bisogna comprendere. Tuttavia, è chiaro che si tratta di una patologia che va combattuta e noi cerchiamo di farlo nel migliore dei modi.

Concludendo, spero di essere stato sufficientemente esauriente nelle mie risposte. Se ci sono ulteriori domande alle quali ho mancato di rispondere o dubbi che desiderate chiarire, il professor Grillo o il dottor Cazzola potranno integrare con proprie considerazioni.

MICHELE GRILLO, *Membro dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Vorrei aggiungere qualche ulteriore riflessione in merito alla distribuzione locale e, più generale, ai servizi delle municipalizzate.

Dico questo perché l'Autorità garante della concorrenza una settimana fa ha svolto una riflessione che ha inviato al Parlamento mediante un parere sulla riforma in corso dei servizi pubblici locali. È vero che il settore elettrico è trattato in maniera autonoma, tuttavia i principi generali rilevanti nella prospettiva concorrenziale probabilmente sono simili, e quindi, è possibile sviluppare qualche ulteriore considerazione, anche tenendo conto delle ultime osservazioni in merito all'assetto del settore, alla struttura della rete ed alla fornitura dei servizi.

Il processo di innovazione, che ha interessato l'economia italiana insieme a molte altre economie europee negli ultimi decenni, si è indirizzato verso una riorganizzazione della struttura del mercato, agendo su due punti che devono cooperare: un elemento di privatizzazione ed un elemento di liberalizzazione.

Nel progetto di privatizzazione si combinano, si congiungono, si intrecciano e si intersecano — ed è difficile separarle — due esigenze distinte. La prima attiene essenzialmente al problema della distinzione fra risorse gestite in mano pubblica e risorse gestite in mano privata e la seconda, più generale, attiene al Tesoro dal punto di vista della collettività nazionale; si tratta di risorse che devono essere messe a disposizione dei soggetti decisori pubblici nelle realtà locali.

Da questo punto di vista, il processo di privatizzazione ha un obiettivo decisamente comprensibile: quello della massimizzazione del valore dell'azienda ceduta. Quest'ultima, tuttavia, quando l'azienda deve lavorare sul mercato può essere raggiunta attraverso la creazione di condizioni monopolistiche, che ne massimizzano appunto la rendita. Questo è un intreccio molto importante da cogliere, perché se da un lato è vero che c'è un elemento della privatizzazione che va nella direzione stessa di un mercato libero — in quanto non può esservi mercato libero senza libertà di iniziativa economica di molti soggetti privati — nello stesso tempo, dall'altro lato, il progetto di privatizzazione in sé rischia di congiungere in maniera inestricabile due tendenze che sono in contrasto tra loro. Questa è la ragione per cui abbiamo sempre insistito sulla priorità logica e temporale della liberalizzazione rispetto alla privatizzazione.

Così, mentre la liberalizzazione di settori di pubblica utilità a livello nazionale è stata svolta avendo in mente le esigenze di priorità logica e temporale della liberalizzazione rispetto alla privatizzazione — naturalmente gli esiti possono essere più o meno condivisibili —, la riforma dei servizi pubblici locali sembra piuttosto orientata a privilegiare l'elemento di privatizzazione rispetto a quello della liberalizzazione. Questo suscita la preoccupazione che abbiamo sintetizzato con lo slogan secondo cui si tratterebbe alla fine della « trasformazione di un monopolio pubblico in un monopolio privato » e che certamente rappresenterebbe l'esito peggiore da tale punto di vista.

Il secondo elemento cruciale nel caso dei servizi pubblici locali riguarda l'applicazione in ambito locale della separazione tra infrastruttura e servizi. Anche in questo caso, probabilmente, una maggiore coerenza e una maggiore comprensione delle relazioni tecniche essenziali della organizzazione della produzione potrebbe essere molto importante. La separazione tra infrastrutture e servizi, che è un principio effettivamente enunciato anche nella riforma normativa relativa ai servizi pub-

blici locali, è fondamentale al pari di quello del riconoscimento per cui le decisioni relative alle infrastrutture hanno molti elementi di natura pubblica (soprattutto, tra questi, quello della totale indifferenza rispetto ai diversi soggetti che possono utilizzare queste infrastrutture).

Quindi è importante avere ben chiara la separazione tra l'aspetto dell'infrastruttura, dove probabilmente — e con ciò mi ricollego ad uno degli interventi svolti — il problema della riconduzione della proprietà e della gestione dell'infrastruttura alla comunità locale — che ne deve disporre — può effettivamente rendere conto degli elementi fondamentali di decisione pubblica che la gestione dell'infrastruttura comporta, e l'aspetto della fornitura di servizi, la quale invece deve essere tenuta completamente distinta dalla prima e svolta attraverso la libera concorrenza tra i vari soggetti. Occorre evitare il rischio, attraverso una non chiara distinzione fra questi due elementi — la separazione tra infrastrutture e servizi e la differente natura delle decisioni prese da un lato, e la confusione o la non esatta chiarificazione degli elementi di privatizzazione e di liberalizzazione dall'altro —, di creare vantaggi asimmetrici e vantaggi competitivi. Essi alla lunga potrebbero soltanto prospettare un modello di organizzazione del settore capace di estrarre al massimo le rendite, senza essere poi in grado di far sì che i relativi benefici tornino effettivamente a vantaggio dei consumatori di tali servizi.

Vorrei, infine, richiamare il problema, prima sollevato, della committenza unica di alcuni grandi operatori e sottolineare la differenza tra la figura della violazione dei principi concorrenziali, che è stata introdotta da alcuni anni e che è diversa per molti aspetti — alcuni dei quali chiariti dall'Autorità garante della concorrenza in un intervento di segnalazione — dalla figura di abuso di dipendenza economica, che riguarda essenzialmente asimmetrie contrattuali tra soggetti contraenti dove però tali asimmetrie concernono certamente il differente peso dell'uno e dall'altro aspetto del contratto, ma non possono

essere ricondotte ad un assetto non concorrenziale o monopolistico del mercato.

Probabilmente in questo ambito (che coinvolge anche mercati diversi, quelli con soggetti *ex* monopolisti pubblici o, come nel caso particolare dell'ENEL, con riferimento ai mercati dei fattori produttivi e non quelli in cui opera vendendo servizi), la figura dell'abuso di dipendenza economica, che ha ormai una sua disciplina ben precisa, risulta sicuramente molto più adatta della disciplina prevista dalla normativa sulla concorrenza, ossia la legge n. 287 del 1990.

PRESIDENTE. Ringrazio i componenti l'Autorità della concorrenza e del mercato, in modo particolare il suo presidente, a nome di tutti i membri della Commissione e del presidente, onorevole Tabacci.

Se ci fossero ulteriori domande o riflessioni non sufficientemente approfondite,

pregherei i nostri ospiti di trasmettere una memoria, a completamento delle osservazioni formulate.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Senz'altro, signor presidente.

PRESIDENTE. Nel ringraziare ancora tutti i presenti per essere intervenuti, dichiaro conclusa l'audizione odierna.

La seduta termina alle 11,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 13 dicembre 2001.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

