EDIZIONE NON DEFINITIVA

ATTI PARLAMENTARI

XII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

INDAGINI CONOSCITIVE E DOCUMENTAZIONI LEGISLATIVE

COMMISSIONE X

(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

INDAGINE CONOSCITIVA

SUL SETTORE DELL'ENERGIA

(AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, PROFESSOR GIULIANO AMATO)

(n. 5)

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 GIUGNO 1995

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ALESSANDRO RUBINO**

INDICE

PAG.

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuliano Amato:

Rubino Alessandro, *Presidente* 103, 108, 115, 117, 121

Agnaletti Andrea (gruppo CCD) 113

Amato Giuliano, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato* 103, 106, 109, 117

Bernini Giorgio (gruppo forza Italia) 115, 117

Galdelli Primo (gruppo rifondazione comunista-progressisti) 106, 109, 117

PAG.

Gnutti Vito (gruppo lega nord) 110

Raffaelli Paolo (gruppo progressisti-federativo) 112

Rebecchi Aldo (gruppo progressisti-federativo) 109, 113, 115

Viviani Vincenzo (gruppo progressisti-federativo) 117

Sulla pubblicità dei lavori:

Rubino Alessandro, *Presidente* 103

Variazione nella composizione della Commissione:

Rubino Alessandro, *Presidente* 103

La seduta comincia alle 15.

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

Variazione nella composizione della Commissione.

PRESIDENTE. Avverto che il presidente del gruppo federalisti e liberaldemocratici ha comunicato che l'onorevole Alberto Michelini entra a far parte della Commissione in sostituzione dell'onorevole Luisella Cavallini, che cessa di farne parte.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che è stato chiesto che la pubblicità della seduta sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuliano Amato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuliano Amato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore dell'energia. Nel ringraziare il professor Amato per aver accettato il nostro invito, ricordo ai colleghi che abbiamo già proceduto all'audizione dei rappresentanti dell'ENI, dell'ENEL, dell'ENEA e del ministro dell'industria. Considerata l'importanza dell'argomento e l'imminenza della privatizzazione di ENEL ed ENI è fondamentale acquisire l'opinione del presidente dell'Autorità, il che permetterà alla Commissione di avere una visione più ampia.

Do quindi la parola al professor Amato affinché svolga la relazione introduttiva.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.* Signor presidente, non mi dilungherò eccessivamente in quanto l'Autorità che rappresento si è già espressa più volte in argomento. Tuttavia, per manifestare più analiticamente la propria opinione saranno utili le indicazioni del Governo, che ancora non sono state date, circa le modalità che si intendono adottare per la privatizzazione dell'ENEL. Il ministro, infatti, pur avendo fatto ripetutamente capire quali siano gli orientamenti complessivi in ordine all'operazione di privatizzazione, ha solo annunciato il disegno analitico riservandosi di metterlo a fuoco dopo l'approvazione parlamentare del progetto di legge sulle autorità, in particolare su quella del settore.

Può essere utile dunque ricordare la segnalazione che in materia di privatizzazione dell'ENEL ha dato l'Autorità nel giugno 1994, più di un anno fa. In essa si prospettava l'opportunità di una riorganizzazione in senso verticale della società ENEL, da conseguire attraverso la separazione della produzione dalla trasmissione e dalla distribuzione, ritenendo quest'ultima la soluzione più efficiente per la fornitura dell'energia elettrica alle utenze italiane a prezzi adeguati e competitivi.

In particolare, l'Autorità sosteneva allora la separazione proprietaria e gestio-

nale delle singole fasi di produzione, trasmissione e distribuzione al fine di garantire una chiara distinzione tra attività oggetto di concorrenza – produzione e fornitura – e attività destinate a rimanere di monopolio pubblico, anche se non necessariamente unitario, ossia la trasmissione e la distribuzione. In tal modo si evitava che la presenza di imprese verticalmente integrate desse luogo a distorsioni sul mercato ovvero ad abusive estensioni di posizioni dominanti.

Quindi, separazione proprietaria e gestionale delle fasi, dismissione delle attività e degli impianti di generazione, con possibile esclusione degli impianti idroelettrici che svolgono un'importante funzione di riserva nella produzione di energia elettrica, al fine di promuovere – attraverso la dismissione di impianti – la creazione di una pluralità di soggetti imprenditoriali indipendenti, in concorrenza tra di loro nella produzione di energia elettrica.

Nell'enunciare questo punto, l'Autorità applicava un principio che ricorre spesso se si intende creare un assetto concorrenziale, il quale comporta non solo il dimensionamento delle imprese esistenti ma anche la ricerca e la promozione di occasioni e premesse in grado di consentire la crescita di una concorrenza effettiva; diversamente l'ipotesi concorrenziale risulta astratta e teorica.

Infine non va dimenticato il mantenimento della gestione unitaria del sistema di trasmissione e dispacciamento per garantire l'efficienza, la sicurezza e la continuità del servizio attraverso il coordinamento degli impianti produttivi; la disposizione programmata del fermo degli impianti stessi per la manutenzione ed il controllo dei flussi – che è il compito tipico della trasmissione e del dispacciamento – che ha una sua fondamentale unitarietà nonostante i diversi momenti in cui si articola.

Per la distribuzione, l'ipotesi prospettata dall'Autorità – ripeto nel parere emesso nel giugno dell'anno scorso – riguardava la riorganizzazione del sistema da attuarsi preferibilmente su base regionale attraverso la creazione di distinte società a cui trasferire la proprietà delle reti distributive localizzate all'interno del rispettivo ambito territoriale di attività.

Come è noto il modello di distribuzione regionale è applicato in Germania, mentre in Italia può avere una sua piattaforma rappresentata dalle aziende locali, particolarmente importanti in certe aree del territorio, che già posseggono una rete distributiva. Dunque, un sia pur limitato pluralismo della distribuzione esiste e potrebbe fungere, secondo l'ipotesi avanzata, da piattaforma per avere una pluralità di società di distribuzione su basi territoriali più omogenee.

Ovviamente la privatizzazione di queste società dovrebbe essere condizionata al previo ottenimento dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di distribuzione per i soggetti interessati, da subordinare ad alcuni obblighi fondamentali in materia di sicurezza, universalità, continuità del servizio e trattamento paritario degli utenti nonché ai fini dell'utilizzo della rete da parte di altri operatori.

Si prospettava una partecipazione presumibilmente regionale, come presenza pubblica in queste società, da tradursi in una sorta di *golden share* o qualcosa di analogo affinché in caso di violazione degli obblighi della società autorizzata alla distribuzione potesse subentrare il soggetto pubblico che, sia pur temporaneamente, avrebbe assicurato la continuità del servizio finché non si fosse identificato un diverso operatore societario al quale affidare la distribuzione.

Questo era il disegno prospettato allora dall'Autorità, ossia separazione tra produzione, trasmissione e distribuzione anche proprietaria; unità della trasmissione; regionalizzazione e privatizzazione della distribuzione. Non era tuttavia l'unico modello possibile di riorganizzazione societaria in funzione di un assetto concorrenziale, tant'è vero che era parzialmente diversa, anche se ispirata fondamentalmente agli stessi principi, la soluzione contenuta nel protocollo firmato all'epoca dal ministro dell'industria Gnutti, presente oggi,

dal ministro del tesoro Dini e da quello del bilancio Pagliarini. In essa si prevedeva non solo la separazione proprietaria ma anche la divisione della produzione in più società secondo il modello inglese, mentre la fase della distribuzione prevista dall'Autorità si ispirava al modello tedesco.

Si tratta di ipotesi diverse di privatizzazione pluralizzata allo scopo di dar vita ad un assetto concorrenziale; ipotesi che cercano di essere coerenti con gli indirizzi che stanno emergendo – questo va detto – in sede comunitaria e che ancora non hanno quel grado di definizione proprio degli indirizzi di liberalizzazione concorrenziale in altri settori, come quello delle telecomunicazioni, nel quale siamo già governati a livello europeo da direttive molteplici e molto analitiche. In questo caso, invece, vi sono vecchie direttive che la Commissione sta aggiornando. L'ultima proposta di modifica delle direttive in materia di energia elettrica, che risale al febbraio del 1994, prevede l'eliminazione dei regimi nazionali di esclusiva esistenti in materia di costruzione e gestione di impianti di generazione e di linee elettriche di trasmissione e distribuzione; la separazione amministrativa e contabile di produzione, trasmissione e distribuzione; l'introduzione della possibilità di accesso di terzi alle reti interconnesse di trasmissione e distribuzione.

Va detto che la crescente corposità degli indirizzi comunitari in questa materia è testimoniata oggi, più ancora che dall'aggiornamento delle direttive, che è *in itinere*, dagli orientamenti che stanno emergendo – come spesso accade in materia di concorrenza – in seno alla Commissione, dalla valutazione delle situazioni di monopolio sulla base delle norme di concorrenza; come è noto, sono state avviate procedure di infrazione nei confronti di diversi Stati membri, tra cui l'Italia, ai quali si contesta la compatibilità dei monopoli nazionali in materia di importazione ed esportazione di energia elettrica con l'articolo 37 del Trattato, una delle norme che danno sostanza agli articoli 85 e 86.

A fronte di queste premesse ipotetiche sulla privatizzazione dell'ENEL sulla base del protocollo del Governo di cui faceva parte l'onorevole Gnutti e del parere espresso dall'autorità nel giugno del 1994, sembra esservi un orientamento – che tuttavia sarebbe scorretto valutare prima che si traduca in termini analitici da parte dell'attuale Esecutivo – verso la privatizzazione dell'ENEL così com'è. Davanti a tale ipotesi – che, l'ho detto anche privatamente al ministro Clò, fino ad ora non si è manifestata anche con l'esplicitazione dei modi attraverso i quali le esigenze concorrenziali possano essere soddisfatte mantenendo unitario l'Ente – non è chiaro se ci si ponga questo tipo di problema, se si intenda risolverlo e in quale modo. In assenza di esplicitazioni circa il rapporto tra la prospettiva di un assetto concorrenziale del settore elettrico e l'ipotesi di una privatizzazione dell'ENEL in blocco – essendo questo l'unico profilo rispetto al quale sono legittimato a parlare, in particolare in questa sede – mi sento in dovere di porre soltanto delle domande, non essendo in grado di esprimere risposte e valutazioni.

Non vi è dubbio, secondo noi, che una volta che l'ENEL fosse privatizzato nella sua attuale configurazione, la presenza di irrinunciabili diritti di proprietà sulla rete, sugli impianti di produzione e sulle società di distribuzione renderebbe difficile una trasformazione successiva in senso concorrenziale del mercato, che rimarrebbe per molto tempo caratterizzato dalla presenza di questa grossa e compatta struttura potenzialmente ed attualmente monopolista, ancorché non più legale almeno per una parte (sulla parte della produzione è scontato, anche secondo gli orientamenti espressi dal ministro Clò, che non vi sarebbe monopolio legale). Infatti, la dismissione in blocco dell'ENEL e le difficoltà che una semplice liberalizzazione dei mercati incontrerebbe nell'esercitare un'efficace disciplina sui comportamenti di impresa dell'Ente determinerebbero la creazione, ma anche il mantenimento, di uno dei più grandi quasi-monopoli privati del mondo. Quindi, il grado di competitività che si potrebbe instaurare sembra, in assenza di chiarimenti, assai problematico.

È curioso il fatto che noi siamo più avanti in un altro settore, peraltro diverso, quello delle telecomunicazioni, in cui sia Francia sia Germania hanno monopoli legali simili al nostro in materia elettrica nella quale oggettivamente vi sono ostacoli alla competitività superiori a quelli che vi sono nelle telecomunicazioni. I due settori non sono paragonabili: li menziono insieme perché paradossalmente nel settore elettrico soltanto la Francia presenta un'organizzazione monopolistica simile alla nostra, mentre nelle telecomunicazioni sia Francia sia Germania hanno una struttura fortemente orientata verso il monopolio. In Germania, per quanto riguarda il settore elettrico, se non si arriva al punto raggiunto in Inghilterra dove si è cercato di introdurre, anche con qualche artificialità, un sistema concorrenziale, c'è almeno la regionalizzazione del monopolio che introduce qualche pluralismo se non un vero e proprio sistema concorrenziale.

Questa prima ma molto generale osservazione che si può fare è accompagnata, in primo luogo, dalla constatazione dei problemi che di fronte ad un ENEL privatizzato così com'è – uso ancora questa formula – troverebbe il regolatore. Sappiamo che è molto importante la creazione delle autorità di regolazione; è fuor di luogo in questa sede, nella quale col massimo di attenzione e pragmatismo si montano e smontano emendamenti e ipotesi di poteri e si correggono, mitizzare il regolatore come *deus ex machina*, che, poiché ci sarà, sarà in grado di risolvere tutti i problemi. Questo sarebbe un errore tragico. In realtà, il carico dei problemi risolvibili dal regolatore è limitato; se giungessimo alla conclusione che un regolatore pubblico è in grado di risolvere tutti i problemi che in altri contesti può risolvere il mercato, l'errore lo avrebbe fatto non Stalin ma Gorbaciov.

PRIMO GALDELLI. È un'ipotesi interessante !

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Si è arrivati a concludere che nessun regolatore pubblico è in grado di risolvere i problemi allo stesso modo in cui ci riesce il mercato, poiché subentra in presenza di fallimenti o di difficoltà del mercato o di esigenze che devono essere contemperate rispetto alla spontaneità e all'automaticità delle decisioni degli operatori economici.

Qualora l'industria elettrica venisse mantenuta verticalmente integrata, la regolamentazione avrebbe il compito di stabilire e controllare i prezzi all'utenza finale, mentre l'industria rimarrebbe completamente libera di scegliere la più efficiente combinazione tra le attività di produzione e di distribuzione. Il regolatore non ha termini di raffronto tra produzioni e rapporti diversi, tra produzione e consumo finale, non dispone di quei misuratori dell'efficienza costruiti soprattutto sulla diversità dell'uno rispetto all'altro. Se c'è una cosa spaventosamente difficile, ai limiti dell'impossibile, è proprio la misurazione dell'efficienza del monopolista perché, mancando ogni termine di raffronto, si è costretti ad usare un metro astratto e teorico, mentre in realtà lo stesso regolatore per le informazioni dipende dal titolare dell'attività di chi controlla. I costi potranno essere meglio spiegati dal singolo operatore, il quale viene messo in difficoltà soltanto dall'esistenza di un altro operatore che abbia costi diversi, per cui è possibile un raffronto. Nel caso però di un'industria elettrica verticalmente integrata, il compito del regolatore è apparentemente più semplice perché non deve fare altro che stabilire la tariffa per l'utente. Ho detto che si tratta di un compito solo apparentemente più semplice, perché alle spalle di tutto questo c'è un sistema di costi rispetto al quale il regolatore si trova in maggiori difficoltà di quanto lo sarebbe in un sistema in cui potesse avere valutazioni dei costi autonome e indipendenti.

Naturalmente ciò non significa che non ci sarebbero problemi per il regolatore chiamato a fare un confronto tra i costi di produttori diversi, di accessi alla rete e quant'altro; soltanto a seguito di un'approfondita esperienza il regolatore potrebbe stabilire, per esempio, prezzi di accesso alla rete significativamente correlati ai co-

sti e alle loro differenze. L'esperienza inglese dimostra appunto che l'assenza di esperienza è costata molto al privatizzatore inglese nella prima fase di applicazione del nuovo sistema. D'altra parte il solo fatto della deverticalizzazione consente comunque l'introduzione di pressioni concorrenziali ovunque ciò sia possibile, il che migliora l'efficienza del sistema in termini oggettivi e può compensare l'eventuale inefficienza iniziale del regolatore.

Ho svolto queste considerazioni per sottolineare un principio a mio parere molto utile al quale ci si dovrebbe attenere: quanto meno concorrenza c'è, tanto più improbabile diventa da parte del regolatore lo svolgimento dei compiti all'altezza delle aspettative che in esso si ripongono. Lo scarto tra le aspettative ed il risultato è destinato ad essere tanto maggiore quanto minore è la concorrenza del settore che il regolatore si trova davanti, tanto più che nel nostro sistema, accanto all'ENEL privatizzato, dovrebbe esserci un insieme di privati destinati ad operare alcuni – immagino – avvalendosi del vecchio meccanismo, altri, quelli che non rientrano nel vecchio sistema della vendita all'ENEL dell'eccesso dell'autoproduzione, attraverso regole che non mi risultano ancora chiaramente definite.

La regolamentazione attualmente in vigore, in base alla quale l'energia prodotta in eccesso viene obbligatoriamente acquistata dall'ENEL, è già di per sé un fattore che rende complessa la trasformazione in senso concorrenziale dell'industria. La domanda che ritengo debba essere posta relativamente a tale profilo è – quando vi fosse la prospettiva di introdurre un assetto liberalizzato e concorrenziale – se non dovrebbero essere trasformati sia l'intero sistema degli incentivi sia il margine consentito dalla disciplina attuale, riconsiderando l'insieme degli interventi di sostegno. Ha senso che vi sia un sistema di trasferimenti amministrato da una cassa conguaglio? Consente la trasparenza necessaria nel processo di fissazione delle tariffe? Consente l'adeguamento ai costi effettivamente sostenuti degli acquisti di energia elettrica dei diversi settori?

Oggi sappiamo che le tariffe hanno un andamento assai poco eguale tra i vari settori ed il costo per l'utenza aumenta o si riduce a seconda del settore a cui si riferisce. Per esempio, quello dell'alluminio ha, per una serie di ragioni, il record della tariffa sussidiata, il trasporto ferroviario è esso stesso beneficiario di una tariffa particolare, per non parlare dell'utenza domestica che gode di un'ulteriore diversa tariffa.

Si pongono dunque svariati problemi che implicano un rapporto con i costi che oggi sembra mancare interamente e che il meccanismo della cassa conguaglio finisce per ammortizzare senza le necessarie ed opportune verifiche. Si tratta di aspetti che in ogni caso vanno presi in considerazione il giorno in cui verrà introdotto il *price cap*. Ecco un altro « signore » in lingua non italiana che rischia di essere mitizzato al di là di quanto merita perché esso dovrebbe stare al di sopra di qualcos'altro che, a sua volta, dovrebbe essere sottoposto a verifica. Se ciò non accadesse il *price cap* manterrebbe tutte le diseguaglianze distorsive che oggi esistono a prescindere dalla sua esistenza. In realtà bisognerebbe rivedere prima il concetto di *price* e poi istituire il *cap* e non limitarsi soltanto al problema generale del *price cap*.

Un'altra domanda legittima è se abbia senso il mantenimento del sovrapprezzo termico. Nel parere dell'Autorità, al quale prima facevo cenno, si prospettava il mantenimento della proprietà pubblica delle risorse idroelettriche proprio perché ciò avrebbe meglio consentito l'abolizione del sovrapprezzo termico senza comportare la costituzione di una rendita nella produzione idroelettrica.

Mi fermo a questo punto perché non sono nella condizione di esprimere valutazioni su misure di riordinamento che ancora non sono state prospettate né alla vostra né alla nostra attenzione. Credo di poter affermare che nel momento in cui verranno rese note le proposte del Governo, saremo indotti dal nostro ruolo isti-

tuzionale a domandarci quale sia la tutela della concorrenza che le proposte formulate saranno in grado di assicurare per il futuro. Quali rapporti tra produttori privati e produttori privatizzati si verranno a determinare; quali fini impliciti ci possono essere in una eventuale proposta di privatizzazione dell'ENEL così com'è, non separato, non articolato, non assoggettato alla riorganizzazione societaria come quella prospettata. Vorremo capire se il rifiuto della riorganizzazione, attuata secondo le indicazioni date dall'Autorità o insite nel protocollo governativo di cui parlavo, è legato all'incompatibilità con le caratteristiche strutturali del settore.

Dalle discussioni sviluppatesi negli ultimi mesi emerge che proposte di riorganizzazione pluralizzante – definiamola così – vengono rifiutate vista la loro incompatibilità con un settore nel quale l'unicità sembra rispondere ad esigenze attinenti alle risorse disponibili, all'entità degli investimenti necessari, all'impossibilità di articolare un mercato e quant'altro. Se le ragioni che portano ad una soluzione del genere fossero di questa natura – tant'è che varrebbe la pena verificare – sarebbe lecito domandarsi perché procedere alla privatizzazione dell'ENEL. Dico questo perché quelle ragioni vengono utilizzate usualmente dai manuali per spiegare le caratteristiche del monopolio naturale che gli ordinamenti più liberisti tendono a mantenere in mano pubblica anziché trasferire in mano privata.

Naturalmente questo non è l'oggetto del dibattito tra opposte propensioni politiche o politico-culturali o ideologiche; devo confessare però di aver assistito a discussioni in cui venivano spiegate le ragioni in base alle quali era meglio non suddividere l'ENEL; discussioni a cui veniva replicato da parte di un collega caratterizzato da un liberismo estremo: « Ma se queste sono le vere ragioni, perché privatizzare l'ENEL ? Non sarebbe meglio mantenerlo in mano pubblica ? »

Può darsi che non sia così, come può darsi che il Governo sia in condizioni di spiegare che intende costruire un assetto concorrenziale partendo da un ENEL unitario: un'ipotesi rispetto alla quale ho avanzato dubbi e domande, che però può essere valutata dopo averne compreso le ragioni fondamentali.

Vi può anche essere una spiegazione di diversa natura, ma non compete all'Autorità antitrust esprimersi in quanto ciò esula dalle proprie competenze.

Premesso che ciò che vale in un paese può non essere valido in un altro perché un dato settore può prestarsi alla concorrenza in una nazione, mentre può continuare a manifestare caratteristiche di monopolio naturale in un altro, si potrebbe concludere che occorre procedere alla privatizzazione dell'ENEL perché « il piatto piange », nel senso che vi sono impellenti ragioni di finanza pubblica che inducono a privatizzare l'Ente per ottenere risorse capaci di coprire, sia pur parzialmente, il fabbisogno dello Stato.

Ciò implicherebbe per l'Autorità la presa d'atto dell'inesistenza di un assetto concorrenziale dal momento che si avvia la privatizzazione per ragioni di finanza pubblica ed anche in questo caso spetterebbe al Parlamento la valutazione delle implicazioni conseguenti. L'Autorità antitrust per questa sola esplicitazione sarebbe messa fuori gioco. E poiché l'Autorità antitrust sarebbe messa fuori gioco, taccio fin da ora.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi, vorrei soffermarmi sull'ultima affermazione del presidente Amato, perché abbiamo l'impressione che la ragione principale per la quale si deve, o si vuole, procedere alla privatizzazione dell'ENEL in forma unitaria è da ricercare nelle necessità di finanza pubblica piuttosto che nella volontà di creare concorrenza sul mercato energetico.

Personalmente ritengo pericoloso passare dal monopolio pubblico al privato in un settore così delicato com'è l'energia. Tuttavia se si volesse rispondere a chi accusa i fautori della divisione in tre (produzione, trasmissione e distribuzione) di rallentare il processo di privatizzazione, si potrebbe dire di imboccare la strada della concessione, ciò che si coniugherebbe con

la necessità di privatizzare l'ENEL per porre le basi di una concorrenza futura. Questo, d'altra parte, consentirebbe anche di avere più tempo a disposizione per procedere agli adempimenti tecnici relativi alla separazione delle contabilità. Ma questo, contribuirebbe alla creazione delle basi per un mercato concorrenziale ? Questa è la domanda fondamentale che mi sento di rivolgerle, posto che altre riflessioni si collocano più a monte essendo legate alle diverse filosofie di privatizzazione dell'ENEL. È nota infatti la logica ispiratrice del ministro Gnutti così come lo è quella del ministro Clò, il quale l'ha più volte annunciata, fermo restando che il nostro compito sarà di non creare un monopolio privato in un settore delicato com'è l'energetico, considerati i danni che potrebbero scaturirne.

Do la parola all'onorevole Galdelli, primo degli iscritti a parlare.

PRIMO GALDELLI. Considero doveroso ricordare le ragioni della nazionalizzazione dell'ENEL. Poiché all'epoca vi era una situazione di assoluta anarchia oltre che di enorme disparità nelle diverse aree del paese, e con la nazionalizzazione dell'Ente si è inteso creare condizioni tali da ottenere una distribuzione energetica sull'intero territorio nazionale ad un prezzo idoneo per consentire lo sviluppo del paese.

Da questo punto di vista la nazionalizzazione ha risposto a tali esigenze perché ha realizzato l'obiettivo individuato.

Lei, professor Amato, era Presidente del consiglio...

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Non lo ero quando l'Ente fu nazionalizzato.

PRIMO GALDELLI. Lei non ha questo merito, i suoi maestri sì.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Ne facevo un problema di età non di merito o di demerito.

ALDO REBECCHI. Però non le sarebbe dispiaciuto esserci, ma lei è troppo giovane.

PRIMO GALDELLI. Nel piano di privatizzazione degli enti pubblici economici è previsto anche l'ENEL, con una certa superficialità oso dire. Ricordo le sue parole, professor Amato, secondo cui l'obiettivo consisteva nel creare un sistema economico costituito da dieci o più gruppi per avere un capitalismo maturo: quanto è successo e quanto sta accadendo tuttora dimostra il contrario.

Ora si dice: « Andiamo avanti con la privatizzazione dell'ENEL ». Però, si sta cercando – le sue domande confermano le ragioni che abbiamo già esposto – di dare al Governo una cambiale in bianco su una materia così delicata, nel senso che non conosciamo il motivo per cui si debba andare avanti, né il modo. A parte i problemi ideologici, che poi tali non sono, credo che conoscere come e perché sia prioritario rispetto alla determinazione delle regole sulla base delle quali procedere. Intendo dire che è necessario definire gli obiettivi ed i percorsi.

Sono fra coloro i quali pensano che per continuare ad assicurare lo sviluppo di tutto il territorio nazionale sia indispensabile l'univocità del sistema elettrico nel paese, che ha una sua storia ed è cresciuto in un determinato modo. La suddivisione in tre parti del sistema, posta come antefatto per giungere ad una situazione di concorrenzialità, non mi pare che corrisponda agli interessi generali del paese. Fra l'altro, non ho capito come la concorrenza verrà esplicitata e non so se chi sostiene questa ipotesi ritenga che vi saranno tariffe differenziate. Di questo si tratta ! Allora si dica con chiarezza che il costo dell'energia elettrica per l'utente può essere diverso a seconda del fornitore e del luogo nel quale avviene il consumo. Dobbiamo capire chi è d'accordo e chi non lo è. Non vorrei che si creasse una situazione nella quale si afferma che le tariffe rimangono uniche però, di fatto, si avvia un processo che porterà inevitabilmente ad una loro differenziazione (non vedo

come possa esserci concorrenza se le tariffe sono uguali su tutto il territorio nazionale).

Il presidente Amato ha anche accennato all'ipotesi secondo cui si privatizza perché vi sono necessità di cassa. Questo è vero, però si dovrebbe discutere su come corrispondere a tale esigenza. In questo caso, per quale ragione non si dice che il sistema rimane unico, che la maggioranza e il controllo dell'ENEL rimangono pubblici, che vi è una platea di investitori, che si impedisce ogni forma di concentrazione e di nocciolo duro, che vi è una *public company* che affianca la maggioranza pubblica nella gestione dell'ente ? Mi pare che la soluzione intermedia verso un assetto che potrà comunque essere ridefinito e ridiscusso potrebbe tener conto perlomeno di una parte delle domande che il presidente Amato ha posto e delle quali gli do atto.

Mi domando se vi sia per tutti noi la possibilità di fare una riflessione che ci consenta di non realizzare qualcosa di cui potremmo anche pentirci.

VITO GNUTTI. La Commissione già conosce i miei orientamenti sul tema perché abbiamo avuto modo di parlarne in diverse occasioni. Capisco le difficoltà che si incontrano nel paragonare l'energia – che è un bene immateriale – ad altre merci. Il problema, in un certo senso, è ideologico, per cui forse potrebbe essere utile qualche dato. L'ENEL fattura poco più di 30 mila miliardi, la metà di quanto fattura la FIAT. Nella mia fabbrica, l'incidenza sul prodotto del costo dell'energia è del 3 per cento, uguale a quella del costo del denaro. Nessuno sostiene di volere un costo del denaro identico in tutte le banche rendendole pubbliche (è un monopolio naturale anche quello degli sportelli bancari) anche se l'incidenza dei tassi bancari sul costo delle merci è certamente superiore ai 30 mila miliardi, quindi è più importante di quella derivante dal costo dell'energia.

Dietro al discorso del monopolio naturale si cela un problema che qualcuno deve risolvere: le forze politiche che difendono l'ente di Stato, il monopolio naturale, sono le stesse che, a livello locale, difendono le municipalizzate. In entrambi i casi si oppongono alla privatizzazione. Nessuno propone di fare entrare nell'ENEL le municipalizzate. Coerenza vorrebbe che qualcuno si facesse promotore di un disegno razionale nell'ambito del quale si chiede la statalizzazione delle municipalizzate, in modo da far rientrare tutto in unico ente.

A Brescia (ognuno si base sulle sue esperienze personali) si difende il valore della municipalizzata, che è riuscita ad introdurre gli avanzamenti tecnologici che hanno portato al recupero del calore (il teleriscaldamento); mentre l'ENEL non riusciva a recuperare il calore di scarto, la municipalizzata è riuscita a farlo. Essa fa funzionare la sua centrale policombustibile anche con carbone, mentre l'ente di Stato che aveva lo scopo di attuare il piano energetico nazionale, nel quale erano previste sicuramente la diversificazione delle fonti di energia e la possibilità di utilizzare la fonte più diffusa, cioè il carbone, non è riuscito a rispondere a queste esigenze, per cui la percentuale di utilizzo del carbone a livello nazionale è andata scendendo invece che salendo.

Anche il ministro Clò, nelle sue ultime dichiarazioni pubbliche, ha affermato che il progetto alternativo alla vendita *sic et simpliciter* dell'ENEL, trasformando il monopolio pubblico in monopolio privato, non può essere realizzato perché, considerati i tempi, le necessità di cassa non consentono di affrontare l'ipotesi alternativa. Si chiude un processo su questioni di carattere esclusivamente temporale. Se l'incasso è determinante per la salvezza economica dello Stato, sacrifici ne devono fare tutti; se non è determinante, bisogna chiedersi, essendo trascorsi ormai alcuni anni dall'emanazione della direttiva Amato e malgrado io stesso, quando ero ministro, abbia invitato l'ENEL a procedere a valutazioni come se si dovesse arrivare ad una divisione dei costi e della proprietà non solo per funzioni ma anche per società, se il tempo sia stato utilizzato. Occorre verificare se, una volta iniziato il

processo, le necessità di cassa dal punto di vista temporale collimino con le esigenze operative di chi deve compiere le valutazioni e le separazioni.

In sostanza bisognerebbe far prevalere la progettualità politica perché, come sostengono tutti i tecnici (compreso l'attuale ministro) non c'è esperienza sufficiente che permetta di affermare che esiste un sistema migliore sul piano tecnico. La scelta, quindi, non è più di carattere tecnico, ma politico sia perché i vari tipi di organizzazione sono ambivalenti e l'aspetto politico prevale su quello tecnico, sia perché non è dimostrato che un sistema sia migliore dell'altro.

La domanda che dobbiamo porci è la seguente: per risolvere i suoi problemi, per ricollegarsi al progetto iniziale del 1992 il nostro paese necessita di iniezioni di mercato o di programmazione, pianificazione e statalizzazione ? È evidente che di fronte ad un tale dilemma ciascuno abbia idee diverse, ma ci si deve confrontare su questo tema fondamentale dietro al quale si trova un altro fondamentale problema, quello del confronto tra la rendita ed il profitto.

Se vogliamo spingere la rendita, dobbiamo lasciare l'ENEL così com'è, lo privatizziamo e, attraverso *authority* e *price cap*, ne garantiamo la redditività. Conseguentemente chi avrà avuto la fortuna ed il capitale per poter acquisire quel servizio saprà che per decenni gli sarà garantita anche la rendita. Se riteniamo che ciò corrisponda alle esigenze del nostro paese, seguiamo pure questa strada; se riteniamo invece che questa sia una via dalla quale occorre uscire per dare al paese iniezioni di mercato, dobbiamo affrontare il problema in modo diametralmente opposto. In tal caso sono poche le soluzioni concrete che si prospettano e in grado di intervenire sia nel campo della produzione, sia in quello della distribuzione seguendo la strada del confronto tra aree diverse e non del mercato di scontro e di alternativa di forniture, in attesa di poter fare, anche nel comparto delle reti, qualche proiezione politica che oggi non è ancora possibile.

Personalmente considero un'astruseria ipotizzare, nell'ambito del diritto e della libertà di transito di uomini, mezzi e capitali fra i paesi dell'Europa, che anche l'energia sia senza confini. Verrà il momento in cui ci sarà anche la libertà di trasferimento (che peraltro già si verifica perché un camion che trasporti petrolio attraverso tutta l'Europa non fa altro che trasferire energia) e la soluzione magari ci verrà offerta dal campo delle telecomunicazioni, riuscendo a realizzare ciò che è stato fatto nel primo sistema a rete al mondo, cioè le strade. Mi riferisco alla separazione dell'infrastruttura rispetto al servizio o alle merci che camminano sull'infrastruttura stessa. Da una parte c'è l'infrastruttura aperta a tutti, ovviamente dietro pagamento di un diritto di passaggio, e, dall'altra, chi vuole ci fa passare ciò che vuole. Si arriverà al momento in cui le reti verranno distinte dal « letturista ».

Il servizio della distribuzione dell'energia elettrica, che difendiamo con tanta tenacia, si esaurisce in un certo numero di elettricisti manutentori, in qualche impresa installatrice (nei casi di manutenzioni ordinarie e straordinarie), nel letturista e negli impiegati che materialmente preparano la fattura. La distribuzione dell'energia elettrica consiste in quello che ho detto, non in qualcosa di diverso; si tratta di un contatore che va letto e controllato. Si potrebbe fare una distinzione tra servizio reso rispetto alla proprietà delle reti, magari arrivando alla conclusione che queste sono di proprietà dello Stato, ma al riguardo non ho tesi fondamentali da difendere. In altri settori, come in quello della distribuzione del gas, si confrontano tutte le possibili alternative: comuni che concedono il servizio in appalto (con un privato che decide di installare una rete, distribuisce nella città e si organizza per effettuare la lettura dei contatori), comuni che attuano in proprio questa parte di servizio, comuni che si consorziano tra loro oppure un ente di Stato che effettua tale stesso servizio.

Se per la distribuzione e le tariffe dell'energia elettrica ci poniamo tanti problemi, non altrettanto accade per il gas

metano. Se il problema si affronta in questi termini, rimarrà una spaccatura sulla forma di Stato che risulterà assai evidente perché dietro si nascondono tanti interessi, non ultima l'esistenza di contratti di lavoro dei dipendenti del settore dell'energia elettrica che sembra vogliano mettersi in concorrenza con quelli delle banche. Che chi difende tali interessi voglia mantenere le cose come stanno, non mi pare illecito, è una realtà che risponde ad esigenze di cui si fanno portatori, com'è giusto che sia, i sindacati. Mi sembra comunque che questo non sia l'argomento principale sul quale noi politici dobbiamo soffermarci.

PAOLO RAFFAELLI. Ai numerosi punti interrogativi posti dal presidente Amato, che a dir la verità avevano il sapore di punti esclamativi, ne aggiungo alcuni in riferimento all'ultima parte della sua relazione. La prima domanda è di tipo teorico: siamo di fronte ad un problema sul quale in questa Commissione si è più volte dibattuto e cioè quali possano essere le condizioni efficaci di gestione privata di un servizio pubblico di questo rilievo.

Ci stiamo misurando con la questione della privatizzazione senza considerare le esigenze di cassa sulle quali ci siamo soffermati a lungo durante il dibattito. Con l'onorevole Gnutti, all'epoca in cui era ministro dell'industria, abbiamo sviluppato un'aspra polemica in quanto percepivamo che il Governo tendeva alla liquidazione delle privatizzazioni alla stregua di una partita di cassa. La partita invece – specie da questa parte dello schieramento – consisteva nella reintroduzione dell'interesse nazionale, in altri termini del pubblico servizio.

Più il tempo passa, più mi misuro con le argomentazioni tecniche spesso molto sofisticate dei ministri (e questa sera anche del presidente Amato), più sento il bisogno – è un'esigenza le cui premesse politiche sono diverse anche se analoghe a quelle del collega Galdelli – di capire quale sia la base di partenza della riflessione; quali possibilità vi sono di mettere in « cortocircuito » la salvaguardia dell'interesse pubblico, il mantenimento della missione del servizio di pubblica utilità e il suo funzionamento in mano privata. È una questione di grande momento perché riguarda l'energia, ossia un settore delicato e rilevante del paese come lo è il comparto delle comunicazioni e telecomunicazioni di cui si sta occupando la Commissione Napolitano o se ne occuperà chi dovrà legiferare visti i risultati dei referendum.

Mi rendo conto di aver posto un problema astratto, sul quale una parola del presidente Amato sarà utile.

Passo alla seconda questione che a prima vista può sembrare teorica ma che invece ha delle ricadute pratiche abbastanza rilevanti. L'onorevole Gnutti ha affermato che l'energia è una « merce normale ». Se dico delle bestialità correggetemi, ma sono convinto che in un mercato perfetto merci diverse consentono l'applicazione di prezzi diversi se la qualità è diversa. Nel caso dell'energia non si segue questa regola, perché il costo del chilowattora prodotto dall'energia nucleare è diverso da quello prodotto da sistemi eolici, solari o idroelettrici. Secondo il giudizio dell'Autorità garante qual è il meccanismo capace di garantire la remunerazione dei costi, il profitto di impresa e l'unicità della tariffa, intesa non solo come esigenza di dare a tutti lo stesso bene allo stesso prezzo, ma in termini di equilibrio nazionale, per evitare che realtà del paese favorite dalla distribuzione e produzione di energia possano avvantaggiarsi a scapito di altre ?

In questa logica se non si prevede un meccanismo che si muove in un contesto pubblico, che interesse vi sarebbe a pagare di più l'energia pulita che produce una minore contaminazione dell'ambiente ? Sotto questo profilo, quale soggetto è indotto a muoversi in questa direzione ?

L'ultimo punto concerne una tematica che pur essendo negletta o marginalizzata dal dibattito si caratterizza per la sua rilevanza sociale: mi riferisco agli standard di qualità e all'estensione dei servizi.

Nei mesi scorsi abbiamo vissuto delle esperienze tragiche con riferimento alla distribuzione dell'energia elettrica, basti

ricordare il *black out* estivo che interessò l'Italia per quasi due giorni (al quale va aggiunto il disagio quasi fisiologico dei mesi invernali che interessano le zone appenniniche, ne sono testimoni i colleghi Aloisio e Mormone) a fronte della difficoltà dell'ENEL di continuare ad assolvere la funzione di vigilanza sulle linee.

Ebbene, in ordine agli standard di qualità, di sicurezza e di manutenzione delle linee stiamo registrando una situazione non diversa rispetto a quella che si sta verificando nelle ferrovie statali. Sotto questo profilo mi sono pervenute numerose segnalazioni da parte dei sindacati dei lavoratori delle ferrovie perché si è molto attenuata l'attività di vigilanza e manutenzione delle linee, tanto che se una frasca copre un semaforo inevitabilmente accade un incidente oppure se la stessa frasca si avvicina troppo alla linea dell'alta tensione, si verificano più incendi boschivi.

Lei mi insegna che in una situazione di accresciuta competitività, la tendenza a ridurre questi servizi che si traducono in costi (e diventano un guadagno soltanto se prevengono l'incendio o l'incidente, ma non essendo un guadagno visibile non viene contabilizzato) è molto accentuata. In questa logica tutto ciò non rischia di passare in secondo piano? Non è questo uno dei grandi temi della privatizzazione? E la parte di discorso meno quantificabile sugli standard di qualità, come può essere valutata in sede di *authority* e di privatizzazione?

ALDO REBECCHI. Signor presidente, sarei molto tentato di avviare un confronto polemico sulle considerazioni provocatorie del collega Gnutti, quanto meno con riferimento alla chiarezza oltre che alla crudezza delle conclusioni a cui perviene. Il senso dell'incontro odierno con il presidente Amato non consente però di sviluppare polemiche, semmai di approfondire una questione che si trascina da diversi anni e che ci ha visto di volta in volta su posizioni contrastanti e contrapposte, perché fatichiamo a comprendere i veri obiettivi.

Nonostante si sia iniziato a dibattere della questione energetica e della privatizzazione dell'Ente da anni, confesso di essere curioso di avere una risposta ad una specifica domanda: chi otterrà un vantaggio dall'operazione che si intende realizzare? Forse l'Italia perché avrà un servizio elettrico più efficiente? Posso dirle che prima della nazionalizzazione il sistema privato faceva schifo; per fortuna nel 1963 si procedette alla nazionalizzazione dell'Ente, furono i socialisti a porla come *condicio sine qua non* per l'entrata nel governo di centro-sinistra con la democrazia cristiana. Ripeto, prima della nazionalizzazione il servizio faceva schifo, altro che i pali a cui Gnutti faceva riferimento! Ai contadini bastava inchiodare due isolatori sulle piante e tirare quattro fili: questo era il servizio elettrico privato!

ANDREA AGNALETTI. Questa è preistoria!

ALDO REBECCHI. No, siamo nel 1960. Oggi in alcune zone della Bassa o del Mezzogiorno le condizioni del servizio erogato non sono molto dissimili da quelle del 1960. Sono dell'opinione che quel servizio non era all'altezza delle esigenze di un paese che si avviava rapidamente verso la modernizzazione. Da questo punto di vista la nazionalizzazione, che pure ha determinato per il collega Gnutti degli scompensi nei trattamenti dei lavoratori – ma non sono gli unici nel nostro paese a cominciare dal sistema privato e vedremo anche quali sono –, garantì una qualità del servizio sicuramente dignitosa, condizioni idonee allo sviluppo dell'Italia, una discreta autonomia nell'approvvigionamento e una omogeneità qualitativa del servizio sull'intero territorio nazionale, il che prima non esisteva, perché un conto è parlare delle imprese elettriche del nord come la Montedison, un altro è parlare di imprese elettriche di altre aree del paese, comprese alcune del nord. Insomma è stato garantito il servizio ad un costo, tutto sommato, contenuto. Non vale comunque il ragionamento su cui si sono soffermati molti in questi anni, basato sul fatto che l'ENEL ha accumulato perdite ed ha avuto bilanci in passivo, del quale tutti conosciamo le cause originarie: l'ENEL è nato senza un

fondo destinato alla nazionalizzazione, cioè al pagamento delle aziende private, per cui si è dovuto indebitare. Inoltre la politica tariffaria ha portato al contenimento dei prezzi. Sarebbe, quindi, stato sufficiente un ritocco delle tariffe per riportare i bilanci in pareggio, oppure si sarebbero potuti abbattere drasticamente gli investimenti, come è avvenuto in questi mesi. Infatti, da quando è stata decisa la privatizzazione, i bilanci, che erano stati fino all'anno precedente in passivo per centinaia di miliardi, sono diventati attivi: sarebbe interessante capirne la ragione. Queste considerazioni probabilmente sono tardive rispetto al progetto in atto, però rimane valida la domanda: chi trarrà vantaggio dall'iniziativa ? Il paese, che avrà un servizio di una qualità diversa ? Le imprese che disporranno di qualche volano in più per poter decollare o avere un approvvigionamento energetico meglio garantito ? I cittadini che godranno di una riduzione delle tariffe ?

Confesso con molta franchezza che da tutte le discussioni di questi anni non ho avuto una risposta precisa. D'altronde, non si tratta di questioni di poco conto, perché nel momento in cui mi pongo un obiettivo dovrei conoscerne le finalità reali. L'obiettivo è quello di far decollare l'industria termomeccanica ? È forse quello di far sviluppare una nuova concorrenza o quello di dare a chi ha capitali la possibilità di investire in questo settore ? Nostro scopo è il miglioramento complessivo del settore o dobbiamo ottemperare ad alcune norme della Comunità economica europea, che altri paesi si guardano bene dall'ottemperare ?

Approfitto della sua autorevole presenza per chiarire alcuni punti che sono alla base delle perplessità che hanno attraversato trasversalmente i partiti ed i movimenti di destra, di centro e di sinistra. Su una questione così complessa e complicata, le opinioni sono molto articolate: non nascondo che anche all'interno del PDS vi sono tendenze molto liberiste (quando discuto con il collega Visco, faccio fatica a comprenderne le posizioni; quando discuto con il collega Cavazzuti lo trovo più a destra del collega Gnutti). Il fatto che non vi sia una posizione precostituita di partito è indubbiamente importante perché rende il dibattito più vero, anche se rende la questione più difficile da risolvere.

Sarebbe bene conoscere la sua opinione in proposito, anche perché lei è stato uno dei « padri » dell'avvio di questo processo.

Il collega Gnutti ha sollevato un problema reale e pertinente quando ha affermato che noi ci preoccupiamo tanto dell'ENEL, mentre nel paese ci sono centinaia di municipalizzate delle quali nessuno discute. Per quanto mi riguarda, anche se la mia posizione contrasta con quella dell'onorevole Gnutti, non avrei alcun problema a discuterne, però vorrei capire in quale contesto e per che cosa: per privatizzare le municipalizzate ? Se questo fosse l'obiettivo avrei molte perplessità; infatti, non capisco perché si dovrebbe privatizzare, ad esempio, la municipalizzata di Brescia che garantisce un buon servizio dal punto di vista della fornitura dell'energia elettrica e del calore (teleriscaldamento) – in prossimo futuro probabilmente anche il teleraffreddamento – e che, poiché è in attivo, lo garantisce anche dal punto di vista della raccolta dei rifiuti e del trasporto urbano in una condizione economica di equilibrio, magari consentendo al comune di avere a disposizione qualche miliardo per altri fini. Non capisco quale utilità deriverebbe al cittadino dalla privatizzazione di un ente che funziona bene e garantisce un prezzo moderato ed un servizio di qualità.

Potrei liquidare il ragionamento di Gnutti, come abbiamo fatto nel corso della campagna elettorale, dicendo che intanto i cittadini di Brescia hanno deciso nel 1908, se vogliamo tornare indietro, e lo decidono nel 1995 con un referendum (anche se i referendum, in questo momento, mi sono venuti a noia).

Ho fatto questa digressione per porre un'altra questione, sulla quale siamo in un certo senso reticenti: siamo in arretrato rispetto alla definizione precisa e compiuta di ciò che vorremmo fossero il servizio elettrico nazionale e il servizio energetico nazionale. Insisto su questo dato che credo

rappresenti un limite profondo: procediamo alla privatizzazione dell'ENEL (la cosa è comunemente acquisita, anche se permangono alcune perplessità rispetto ai benefici: chi se ne avvantaggerà ? Quale sarà il beneficio ?), ma si fa fatica a comprendere quale sarà il futuro assetto del servizio elettrico e, di più, del servizio energetico nazionale, pur sapendo che il settore è decisivo ai fini dello sviluppo e della crescita di un paese moderno come vuole essere l'Italia.

Credo che il ritardo accumulato in questo tipo di discussione sia fondamentale e pregiudiziale rispetto alla possibilità di comprendere ulteriori passaggi. Avremmo dovuto prima discutere e darci un modello. Perché, ad esempio, non creiamo un'azienda elettrica regionale ? Se Gnutti proponesse questo tipo di ragionamento, non avrei alcuna difficoltà ad includervi le aziende municipalizzare ed anche quelle che non lo sono. Decidiamo di istituire l'azienda energetica lombarda, mantovana, bresciana: è questo il modello ? Ogni regione si muove su questo schema ? Allora creiamo le SpA regionali, le privatizziamo e le vendiamo; in questo modo avremmo un elemento di concorrenza anche tra una regione e l'altra e comunque un modello parziale comprensibile. Invece, faccio fatica a comprendere la « nebulosa » che si sta affermando, secondo la quale bisogna procedere ad una divisione. Vedo più complicata la questione dei trasporti. Non è così semplice come diceva il collega Gnutti perché bisogna tener conto anche della distribuzione, compresa quella non redditizia.

Quando si portò la corrente alle centinaia di case sparse, alle cascine disperse, furono fatti da parte dell'ente pubblico investimenti non economici dal punto di vista della redditività ma tuttavia necessari. La distribuzione non è solo quella che riguarda un grattacielo con 1.500 utenze dove il costo dell'impianto fa capo ad un privato ed è sufficiente che l'azienda erogatrice invii due elettricisti, come diceva il collega Gnutti. Possiamo pensare di affidarci ad un modello di distribuzione siffatto ? Forse è il caso di recuperare un modello organico, che può anche essere quello indicato da voi.

Ricordo che nel 1966-1967 c'era un sindacato, oggetto di forti critiche, che si batteva per la regionalizzazione delle aziende elettriche. Si voleva adattare quel un modello anche alle aziende municipalizzate e agli autoproduttori, che rappresentano una forte quota di mercato. Come mai questo modello non è stato attuato, che fine ha fatto il piano energetico nazionale ? Esso non prevedeva solo la costruzione di centrali elettriche, ma ipotizzava anche altre strutture.

Chiedo scusa per la foga del mio discorso ma credo che la sua autorevole presenza, presidente Amato, ci spinga a svolgere osservazioni e ad esprimere perplessità su questioni che – lo dico in tutta sincerità – mi angosciano. Non ho posizioni pregiudiziali da difendere, anzi per quanto riguarda il mio partito, qualcuno ha già saltato il fosso...

PRESIDENTE. Hai aderito al polo delle libertà e del buon governo ?

ALDO REBECCHI. Intendo dire che alcuni esprimono idee che superano quelle del collega Gnutti da questo punto di vista. Tuttavia non tutti siamo convinti di questa teoria e vorrei che ciò fosse chiaro proprio in questa Commissione dove abbiamo sempre lavorato con lealtà. Molti di noi rimangono perplessi perché non riescono a vedere il « modello del giorno dopo » e pensano che il giorno dopo la situazione peggiori. Se solo ci fosse qualche garanzia in più, per quanto mi riguarda ci sarebbero meno preoccupazioni.

GIORGIO BERNINI. La seduta di oggi si è rivelata particolarmente interessante, sotto certi punti di vista direi addirittura appassionante, ma vorrei cercare di riportare il discorso nel filone tracciato dal presidente Amato rispetto al quale gli interventi dei colleghi non hanno affatto deviato ma semplicemente si sono estesi, confermando la necessità di una serie di precisazioni preliminari. Perché si procede alle privatizzazioni ? L'esperienza comparata nel settore dimostra che le privatizza-

zioni si fanno per una serie di motivi; in particolare in Inghilterra hanno riguardato aziende o gruppi di aziende in difficoltà o gruppi particolarmente forti, mentre in Germania e in Francia la tipologia delle privatizzazioni si presenta straordinariamente variata.

Nel caso di specie la risposta da dare alla domanda se l'ENEL debba essere trasformato da monopolio pubblico in monopolio privato oppure, per intenderci sulla terminologia, se si possa pensare a concessioni separate per quanto riguarda il trasferimento e la distribuzione, si riconduce ad un quesito di base. A quest'ultimo do una risposta a titolo personale: per me privatizzare non significa cambiare un titolo proprietario, significa trasformare un ente pubblico in un'impresa capace di calarsi in un mercato concorrenziale. La privatizzazione è strumentale ad una rivitalizzazione della libera concorrenza.

Non voglio adottare modelli fideistici o carismatici, ritengo però, sotto il profilo dello studio teorico e delle esperienze verificate nel mondo nell'arco di un certo numero di anni, che la libera concorrenza come sistema offra maggiori garanzie di un sistema di economia amministrato dallo Stato.

Questo è il punto dal quale vorrei partire per un riflessione. La presenza dello Stato nel settore pubblico non passa necessariamente attraverso un'impresa, essa si può esprimere attraverso un controllo, mediante un'incentivazione o in altri modi ancora. Certamente sarebbe, più che teorico, polemico voler negare la necessità della presenza del pubblico nel campo dell'economia, ma bisogna tener presente (la mia non è una deformazione professionale da giurista) che la materia non è impregiudicata. Esiste un articolo 90 del trattato istitutivo dell'Unione europea che siamo tenuti a rispettare e che riguarda il regime concorrenziale di un certo settore al di là dei confini che si ritengono necessari perché un determinato ente in un campo di monopolio naturale debba e possa esercitare l'attività in regime monopolistico. Ciò costituisce per noi non la civetteria di una scelta accademica ma un obbligo giuridico che non possiamo assolutamente trascurare. Questo è anche l'errore di base che ci ha portato (non esprimo giudizi di valore perché voglio limitarmi ad un giudizio sintetico ed evitare così di diventare apodittico) ad una notevole divergenza di opinioni tra il ministro ed alcuni di noi quando si è trattato di definire i rapporti tra Autorità garante della concorrenza e del mercato ed enti di rivalutazione del settore.

Scherzosamente dicevo al ministro Cl: tu sei un economista che ragiona di diritto con la testa dell'economista ed io forse sono un giurista che ragiona di economia con la testa di giurista, quindi entrambi dobbiamo « interfacciarci » su un terreno mediano. A mio avviso è erroneo concepire un'autorità di regolazione del settore totalmente immune da qualsiasi possibile intervento di carattere concorrenziale perché essa non ha la licenza di uccidere, non è come il re nel periodo del Medioevo inglese che non poteva commettere alcunché di illecito. Ciò dimostra che l'interfaccia tra concorrenza e privatizzazioni, concorrenza ed esercizio di attività monopolistica, vuoi nelle mani pubbliche vuoi in quelle private, è fortissima.

Che da tutto ciò debba derivare un movimento di opposizione al progetto che è stato presentato è un altro discorso, ma sinceramente non sono favorevole ad un passaggio di mero titolo proprietario nel senso che il monolite pubblico diventa un monolite privato. Nell'ambito di tale passaggio bisognerebbe cercare di rivitalizzare la concorrenza nei limiti del possibile ed è il motivo per cui mi pongo ancora il problema della eccessiva integrazione verticale e della possibilità di operare qualche separazione.

Nei confronti di questa legge abbiamo attraversato un destino particolare; siamo stati pressati nel tempo ed abbiamo avvertito la responsabilità di non arenare il progetto che riveste un'importanza notevole per il paese. Tutto sommato, abbiamo individuato un intelligente ed onesto compromesso, perché abbiamo raggiunto un accordo senza renderci colpevoli di attività dilatorie.

Di fronte al provvedimento appena presentato in Assemblea sembriamo in

stallo, ma del resto vi sono stati degli avvenimenti che hanno premuto; sono stati presentati numerosi emendamenti da parte degli amici di rifondazione comunista...

PRIMO GALDELLI. Qualcuno ce ne renderà merito.

GIORGIO BERNINI. Amico mio, mi astengo dall'esprimere giudizi di valore perché voglio essere ragionevolmente breve, come ho detto all'inizio del mio intervento. L'unico rilievo che muovo è che le risposte alle osservazioni contenute nell'eccellente relazione del presidente Amato, e riprese oggi, non sono risposte « buone a tutto fare », sono da valutare in funzione degli obiettivi ed alle finalità che si intendono perseguire con la privatizzazione. Si vuole fare cassa ? Se si vuole questo, un po' del sano scetticismo di Gnutti costituisce la risposta idonea: se si vuole far cassa, occorre vendere al migliore offerente. Lo studio delle privatizzazioni dimostra che esistono delle cause tecniche, si può fare con il *by out* o con la *public company*, dettate in funzione dei risultati.

Che cosa vogliamo ? Io ho detto cosa voglio; io, modesta persona le cui idee scaturiscono dallo studio considero la privatizzazione uno strumento per la creazione o la rivitalizzazione o il potenziamento di un sistema concorrenziale. Lo dico con estrema chiarezza e conseguentemente le risposte che do ai rilievi del presidente Amato sono in funzione di questa verità. Sono però altrettanto convinto che la verità espressa da ciascuno di noi deve essere considerata e valutata, perché a queste osservazioni si risponde in rapporto a quello che ognuno si aspetta dalla privatizzazione.

Ragioni di natura politica o storica hanno alimentato il vento di deresponsabilizzazione che ha ispirato, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, il fenomeno della privatizzazione, il quale ha reso l'offerta più consistente. Tutto questo ha una sua filosofia e credo che il legame tra l'Autorità garante e quella di regolazione è dovuto al binomio concorrenza-privatizzazione. Se mi si domandasse che cosa accadrà del progetto di legge che abbiamo in esame – premesso che sono convinto che molti, in sede di emendamenti, vorrebbero riprendere la questione dell'integrazione verticale – direi, al fine di non appesantire il dibattito odierno, che in Parlamento ciascun iter legislativo ha il suo destino.

Ritengo che il problema sia stato sufficientemente identificato e identificare un problema significa per metà risolverlo. Personalmente ripeto, forse sbagliando, che ho le idee relativamente chiare sul rapporto tra quello che si vuole e lo strumento da adottare. Se avessi la bacchetta magica non sarei favorevole alla trasposizione dal pubblico al privato del monolite ENEL in senso assoluto; cercherei di utilizzare questo processo per rivitalizzare la concorrenza del settore.

VINCENZO VIVIANI. Vorrei conoscere l'opinione del presidente Amato in merito ai rapporti tra l'autorità di regolazione dei servizi e l'Antitrust così come sembra emergere dal testo del progetto di legge attualmente in discussione. Con riferimento sia alla possibile espressione di un parere dell'Antitrust circa i criteri da seguire per le privatizzazioni e i metodi delle dismissioni, sia con riguardo alle relazioni che dovrebbero stabilirsi tra l'Antitrust e l'autorità per la regolazione dei servizi di cui all'articolo 10 del testo in discussione.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Amato per la replica.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Signor presidente, non è facile replicare ad una discussione come quella odierna, della quale vi ringrazio e sono contento perché significa che le domande poste sono riuscite a stimolarla. Quei quesiti infatti sono espressione di dubbi che ciascuno di noi avverte; a me sembra giusto, oltreché doveroso andando *extra moenia*, che in sede parlamentare prima di adottare una decisione così delicata, com'à quella della privatizzazione dell'ENEL, ci si chieda perché lo si fa.

La mia cultura e la mia storia culturale sono la cultura e la storia culturale di una persona che nutre fiducia nel servizio pubblico; è la fiducia che all'inizio del secolo portò i miei nonni e bisnonni a ritenere che il privato, motivato dal profitto, non era in grado di assicurare un'allocazione sufficiente ed equa di beni e servizi essenziale alla collettività. Da ciò nacquero le municipalizzate, non le nazionalizzazioni, se non quella delle ferrovie che fu voluta da tutti e non rispondeva a queste finalità.

Come qualcuno dice, siamo arrivati alla fine del secolo che era iniziato con le municipalizzate, che ha registrato dei cambiamenti importanti dei quali sarebbe assurdo non prendere atto. Il primo riguarda le innovazioni tecnologiche e le vitalizzazioni di spazi economici che hanno sviluppato vitalità concorrenziale e antidoti alla rendita. Non però in tutti i settori, perché corrisponde al vero quello che affermano taluni, ossia che in alcuni paesi ed ambiti le ragioni della gestione pubblica e della diffidenza verso la gestione privata sono immutate. Tuttavia, rispetto all'inizio del secolo, proprio per le innovazioni tecnologiche e la vitalità economica si è verificato un convergere di fattori che hanno portato a contrastare gli spazi di quella che in fondo era vissuta come una rendita dai nonni e dai bisnonni che vollero la gestione pubblica.

Allo stesso tempo la gestione pubblica ha rivelato delle potenzialità distorsive non inferiori a quelle imputate alla rendita privata dai fautori delle municipalizzate. È una delle dure lezioni della storia con le quali è difficile non fare i conti, tanto è vero che buona parte dei servizi a gestione collettiva – per non parlare dell'economia a gestione collettiva – hanno finito per ammalarsi di entropie e deformazioni, il che dimostra come non necessariamente l'interesse collettivo sia servito dalla gestione pubblica. Possono essere l'interesse politico, di chi ha la maggioranza politica ed è in condizione di influenzare la gestione del servizio, o l'interesse delle burocrazie che si costituiscono all'interno del servizio, che preservano se stesse piuttosto che badare agli utenti, gli ostacoli che l'utenza debole incontra nei confronti del servizio statalizzato.

Credo che la più grande amarezza di chi è cresciuto in quella cultura consista nel dover constatare che diversi servizi pubblici risultano distorsivi in termini non solo di efficienza, ma addirittura di equità.

Esprimo una mia opinione, convalidata dai manuali di economia politica, dicendo che il privato è, per natura, più efficiente del pubblico. Questo è un errore che in Italia si sta commettendo e che deriva dalla crescente diffidenza nei confronti del pubblico. Il privato è più efficiente in quanto soggetto a concorrenza. Se viene dimenticato questo principio, viene dimenticata la prima cosa che ci hanno insegnato i manuali di economia politica. I vizi del monopolio ci sono stati spiegati a fronte non del monopolio pubblico ma di quello privato. Il privato non è in natura più buono del pubblico, anche perché il suo gestore rientra antropologicamente nella stessa tipologia di DNA del gestore di cosa pubblica. In realtà, il privato, in quanto assoggettato al meccanismo concorrenziale, subisce alcune costrizioni; se le perde, finisce nella condizione che i manuali imputano al monopolista privato, il quale, per massimizzare il profitto, appena può, vende ad un prezzo superiore al costo, riduce le quantità, non serve le zone in cui i costi sono maggiori rispetto ad altre.

Da ciò desumo un principio che ispira il lavoro che stiamo facendo: i benefici della privatizzazione vi sono laddove questa può essere fonte, occasione e premessa di concorrenza. Se questa manca non vi sono particolari ragioni per procedere alla privatizzazione e si può essere meno dilemmatici di quanto furono i nonni e le bisnonne ed affermare che il regolatore avrà guai col pubblico e col privato.

Vi è, comunque, un limite nella gestione privata di un servizio pubblico. Più volte ho ricordato lo scritto di Ruffolo nel quale si ipotizza il taglio dei tempi a fini di produttività dell'esecuzione dell'opera musicale o dell'operazione sul cuore del paziente. Questo tipo di regola privatistica applicata all'esecuzione musicale ovvero al

cuore aperto del paziente credo susciterebbe riserve anche a Chicago. Infatti, esistono servizi ai quali non si prestano le regole di efficienza tipiche dell'impresa economica per cui il taglio dei tempi di per sé è ritenuto un beneficio (non per questo non deve esserci il privato). È noto che alcuni servizi pubblici non si prestano all'applicazione di questa regola perché rispetto ad essi il taglio dei tempi non ha senso. Ciò rende difficile misurare la produttività del personale: l'esempio classico che si fa è quello del personale medico, il quale, anzi, quando taglia i tempi ci fa ricordare il medico della mutua interpretato da Alberto Sordi, che quelli della mia generazione ricordano come un esempio non certo preclaro di uso produttivistico del taglio del tempo.

Nel settore dell'energia elettrica, affinché i dubbi che qui sono stati espressi possano essere sedati e superati, deve risultare dimostrato non che la privatizzazione è possibile ma che la concorrenza è possibile e che porta con sé i benefici che da essa si attendono, cioè la capacità di portare il prezzo di vendita a livello del costo, la possibilità di limare al massimo i costi e, allo stesso tempo, di salvaguardare alcune esigenze. Deve essere dimostrato che la concorrenza è in grado di produrre i suoi benefici usuali senza comportare danno per le esigenze del servizio pubblico.

Se ricoprissi ancora il ruolo che ricoprivo quando inserii l'ENEL nell'elenco delle imprese pubbliche da privatizzare, riterrei mio compito fornire questa dimostrazione: si tratta invece di un compito dell'esecutivo, che in questo momento vuole procedere alla privatizzazione. Due anni fa, per qualche mese, il Governo sono stato io, per cui toccava a me dimostrarlo; ora tocca al Governo attuale.

Una delle difficoltà che ha incontrato l'Antitrust nell'affrontare questa tematica è derivata proprio dalla scarsità delle esplicitazioni, in chiave di tutela della concorrenza, che il Governo forniva in relazione alle sue intenzioni di privatizzare l'ENEL. Da questo punto di vista, nel ruolo che rivesto, posso solo augurarmi che il Governo, nell'esplicitare il suo disegno, esponga anche in modo perspicuo le correlazioni con la competitività e la concorrenzialità del settore che il suo disegno intende instaurare.

Per parte mia posso dire che tanto gli orientamenti comunitari quanto gli indirizzi che hanno cominciato ad affermarsi in alcuni paesi sembrano segnalare che la concorrenza può produrre i suoi benefici oggi e domani nel settore dell'energia elettrica (parlo in astratto perché non ho davanti a me alcun modello preciso). Trovo giusta la domanda « Qual è il modello del giorno dopo ? », ma non tocca a me rispondere. In astratto, posso dire in coscienza, al di là del ruolo istituzionale ma rifacendomi alla cultura personale della quale prima ho parlato, che nel settore dell'energia elettrica oggi può essere adottato un modello concorrenziale, producendo i benefici propri della concorrenza e salvaguardando le esigenze che questo tipo di servizio pubblico, diverso dall'apertura del cuore del paziente da parte del chirurgo, manifesta. Lo può fare per la semplice ragione che oggi la produzione di energia avviene all'interno e al di fuori del paese, in paesi vicini. Anche il nord Africa ricco di certe risorse naturali potrebbe avere una produzione propria facilmente vendibile nel Mezzogiorno del nostro paese.

Abbiamo accanto un'Albania che si metterà presto in condizioni di usare a fini elettrici le straordinarie risorse idriche e non soltanto quelle petrolifere, di cui dispone e che è in grado di portare nel nostro paese perché le tecnologie di trasporto dell'energia stanno meravigliosamente accrescendo le possibilità di farla arrivare a costi decrescenti. Il mistero della distribuzione, come diceva giustamente Gnutti, è più un *Mistero buffo* che non un autentico mistero, è un problema gigantesco; ad esso fanno capo le esigenze di sicurezza e di tempistica che portano chiunque a sostenere la gestione pubblica. Mi fa comunque piacere sentire che l'ipotesi delle società regionali che l'Autorità antitrust proponeva, ai fini della distribuzione, già nel giugno 1994 venga qui considerata plausibile, fra l'altro più vicina all'utente e maggiormente in grado di con-