

PRIVATIZZAZIONE ENEL

Roma, 30 giugno 1994

Sen. Professor Carlo Scognamiglio
Presidente del Senato della
Repubblica

On.le Dott.ssa Irene Pivetti
Presidente della Camera dei Deputati

On.le Dottor Silvio Berlusconi
Presidente del Consiglio dei Ministri

On.le Dottor Lamberto Dini
Ministro del Tesoro

On.le Dottor Vito Gnutti
Ministro dell'Industria, del
Commercio e dell'Artigianato

L'efficace perseguimento degli obiettivi di tutela e di promozione della concorrenza nel settore elettrico comporta la necessità di orientare il processo di privatizzazione dell'ENEL Spa verso una progressiva liberalizzazione dei mercati. La semplice rimozione dei diritti speciali ed esclusivi attualmente attribuiti alla società risulterebbe del tutto insufficiente a garantire un effettivo dispiegarsi della concorrenza. La permanenza di un'impresa in posizione fortemente dominante sul mercato potrebbe infatti seriamente ostacolare le possibilità di accesso di nuovi operatori e lo sviluppo di effettive condizioni non distorte di concorrenza.

Ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, vengono presentate nella nota allegata alcune proposte relative alla trasformazione strutturale del settore elettrico, basate sull'esperienza inglese, ritenute essenziali dall'Autorità al fine di garantire l'effettivo operare del mercato, in particolare nella produzione e nella fornitura di energia elettrica. L'Autorità è consapevole della complessità dei problemi da risolvere al fine di pervenire a una struttura ottimale del settore elettrico nazionale. Tuttavia, proprio per le opportunità che i processi di dismissione determinano, si ritiene fondamentale porre all'attenzione del Governo, del Parlamento e del Paese l'esigenza che la privatizzazione dell'ENEL Spa non si risolva nella semplice sostituzione dell'attuale monopolio pubblico con un monopolio privato.

In considerazione delle difficoltà connesse all'eventuale modificazione della struttura del mercato successivamente alla dismissione della società, l'attuale privatizzazione rappresenta infatti un'occasione unica e irripetibile per favorire la definizione di efficaci assetti concorrenziali, la cui introduzione potrebbe altrimenti risultare seriamente compromessa per un lungo periodo di tempo.

IL PRESIDENTE
Francesco Saja

* * *

Privatizzazione dell'ENEL Spa e promozione della concorrenza nel settore dell'energia elettrica

La definizione delle modalità e degli strumenti di intervento diretti a favorire lo sviluppo di effettive condizioni concorrenziali nel settore dell'energia elettrica non può che procedere da una generale riconsiderazione dell'assetto delineato dalla legge di nazionalizzazione n. 1643/62. Tale esigenza si pone in primo luogo con riferimento al regime di riserva legale, originariamente disposto dal legislatore a favore dell'ENEL relativamente alle attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita di energia elettrica. A seguito della recente trasformazione dell'ENEL in società per azioni, la riserva stessa è stata implicitamente trasferita allo Stato, ma il decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, ha disposto l'attribuzione alla nuova società per azioni, a titolo di concessione, disciplinata da apposita convenzione, di tutte le attività e di tutti i diritti precedentemente riservati all'ente pubblico nazionale.

La trasformazione dell'ENEL in società per azioni rischia pertanto di realizzarsi in un quadro di sostanziale continuità rispetto alla preesistente struttura monopolistica del mercato. Lo stesso schema di convenzione predisposto dal Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato nella passata legislatura e concernente la disciplina della concessione all'ENEL Spa relativamente alle attività precedentemente riservate è stato oggetto di una segnalazione dell'Autorità ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, effettuata il 16 febbraio 1994. In tale documento l'Autorità ha sostenuto la necessità che nel testo della convenzione sia indicato in modo chiaro e inequivocabile che nell'ipotesi di eliminazione del diritto di esclusiva, a seguito di modificazioni normative nazionali o comunitarie, all'ENEL Spa non venga assicurato alcun indennizzo economico. Inoltre l'Autorità ha auspicato che la durata della concessione, stabilita nello schema di convenzione in 99 anni, sia limitata al minimo di venti anni previsto dal decreto legge n. 333/92.

Ulteriori considerazioni derivano dal riconoscimento che la struttura monopolistica del mercato dell'energia elettrica non può essere considerata stabile e permanente come viene ipotizzato nello schema di convenzione. Il monopolio infatti non rappresenta necessariamente l'assetto ottimale per un settore in continua evoluzione, anche tecnologica, e caratterizzato, nelle diverse fasi, da condizioni di costo tra loro diversificate che possono talora consentire l'introduzione di efficaci meccanismi concorrenziali.

Per quanto concerne i diritti esclusivi in materia di produzione di energia elettrica, la loro eliminazione non appare in contrasto con la eventuale presenza di economie di scala all'interno del processo produttivo, dato che queste vanno principalmente riferite alla dimensione del singolo impianto e che la loro rilevanza economica è in ogni caso limitata dai costi di trasporto dell'elettricità (perdite di carico) dal luogo di produzione a quello di utilizzo e quindi dalla capacità dell'infrastruttura di rete. Considerazioni analoghe riguardano i diritti esclusivi in materia di importazione ed esportazione di energia elettrica, relativamente ai quali, peraltro, la Commissione Europea ha già avviato specifiche procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri (ad eccezione del Regno Unito, della Germania e del Belgio) contestando la compatibilità di tali diritti con gli obblighi derivanti dall'art. 37 del Trattato CEE.

L'eliminazione della riserva legale potrebbe inoltre essere estesa ai segmenti della trasmissione e della distribuzione, nei quali l'esistenza di condizioni di monopolio naturale non sembra legittimare un'assoluta preclusione delle opportunità di ingresso di nuovi soggetti, posto che il rischio di antieconomiche duplicazioni delle infrastrutture di rete risulterebbe comunque limitato dall'entità e dalla non recuperabilità degli investimenti necessari per la loro realizzazione e che la liberalizzazione di tali attività potrebbe invece consentire l'eventuale accesso al mercato di operatori caratterizzati da rilevanti vantaggi tecnologici o economici.

La costruzione e la gestione di nuovi impianti di generazione e di nuove linee elettriche, dovrebbero in ogni caso restare soggette ad apposite autorizzazioni amministrative, non preordinate a finalità di regolamentazione strutturale del mercato, ma dirette essenzialmente alla tutela di interessi generali, quali ad esempio quelli connessi alla sicurezza degli impianti, alla localizzazione e all'impatto ambientale delle iniziative e alla capacità tecnica e finanziaria delle imprese. Per quanto riguarda la localizzazione degli impianti, va peraltro rilevata l'esigenza di una efficace semplificazione delle attuali procedure autorizzatorie che, attraverso il più ampio ricorso agli strumenti di coordinamento già esistenti (come quello della conferenza di servizi disciplinata dall'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241), favorisca la riunificazione dei numerosi interventi consultivi e istruttori richiesti, a fini diversi, per la formazione delle decisioni, garantendo

la chiara individuazione delle responsabilità, la certezza e la rapidità dei tempi e la stabilità delle scelte effettuate.

Le politiche di liberalizzazione avviate negli ultimi anni in alcuni paesi, primo fra tutti il Regno Unito, ma anche gli Stati Uniti, l'Australia, la Nuova Zelanda e l'Argentina, segnalano la possibilità di un processo di apertura del settore elettrico alla concorrenza capace di coniugare la tutela delle esigenze connesse alla sicurezza, alla continuità, all'efficienza e all'universalità del servizio, con l'obiettivo di una più efficiente allocazione delle risorse. Al tempo stesso, tuttavia, tali esperienze indicano la necessità, preventivamente e contestualmente alla liberalizzazione degli accessi al mercato, di interventi di riforma della struttura organizzativa e regolamentare del settore, diretti a creare, anche se con modalità e strumenti diversi, i presupposti indispensabili alla creazione di assetti concorrenziali in ambiti tradizionalmente caratterizzati da consolidate situazioni di monopolio.

Tali indicazioni assumono particolare rilevanza, nel nostro paese, in corrispondenza della prospettiva privatizzazione dell'ENEL e dei rischi connessi all'eventualità che tale operazione possa risolversi nella semplice sostituzione di un monopolio pubblico con uno privato, compromettendo così pesantemente le future possibilità di evoluzione concorrenziale del settore e acuendo in misura significativa i problemi e le difficoltà relativi alla regolamentazione del servizio elettrico, all'efficace disciplina dei comportamenti d'impresa e all'adeguata tutela degli interessi degli utenti.

In questa prospettiva sembra dunque importante richiamare l'attenzione sulla opportunità di indirizzare tale privatizzazione verso obiettivi di promozione della concorrenza, nella convinzione che l'esperienza inglese può costituire un importante punto di riferimento per un'efficace introduzione di meccanismi concorrenziali nell'industria elettrica nazionale. Date le caratteristiche tecniche del settore l'apertura alla concorrenza potrebbe riguardare i segmenti della produzione e della fornitura di energia elettrica, favorendo una transizione graduale del settore da un assetto rigidamente monopolistico a un altro caratterizzato da effettivi elementi di concorrenza e di mercato, pur all'interno di un quadro di incisiva e diffusa regolamentazione.

Al solo fine di offrire elementi di riflessione in merito al suddetto processo di privatizzazione, si ritiene utile segnalare che l'attuale struttura dell'industria elettrica nazionale potrebbe essere modificata, anche sulla base dell'esperienza inglese, prevedendo in particolare:

- la netta separazione, proprietaria e gestionale, delle singole fasi di produzione, trasmissione e distribuzione, al fine di garantire una chiara distinzione tra attività in concorrenza (produzione e fornitura) e in monopolio (trasmissione e distribuzione) e di evitare che la presenza di imprese verticalmente integrate possa dar luogo a rilevanti distorsioni nel funzionamento del mercato e ad abusive estensioni delle posizioni dominanti derivanti dal controllo esercitabile sulle infrastrutture di rete;

- la dismissione delle attività e degli impianti di generazione, peraltro con l'esclusione degli impianti idroelettrici che svolgono un'importante funzione di riserva nella produzione di energia elettrica, al fine di promuovere, in tempi ragionevolmente brevi, la creazione di una pluralità di soggetti imprenditoriali indipendenti in concorrenza tra loro nella produzione di energia elettrica. La cessione dovrebbe essere effettuata sulla base di procedure che consentano di evitare ingiustificati fenomeni di appropriazione delle rendite inevitabilmente connesse al diverso grado di ammortamento e di efficienza tecnica e produttiva dei singoli impianti esistenti;

- il mantenimento della gestione unitaria e centralizzata del sistema di trasmissione e dispacciamento, al fine di 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 lo svolgimento delle attività di manutenzione e il controllo costante dei flussi di elettricità sulla rete nazionale;

- la riorganizzazione complessiva, preferibilmente su base regionale, dell'attuale sistema di distribuzione, attraverso la creazione di distinte società a ciascuna delle quali dovrebbe essere trasferita la proprietà delle reti distributive localizzate all'interno del rispettivo ambito territoriale di attività. La privatizzazione di queste società dovrebbe essere condizionata al previo ottenimento, da parte dei soggetti interessati alla loro acquisizione, di un'apposita autorizzazione amministrativa all'esercizio dell'attività di distribuzione. Questa autorizzazione dovrebbe essere rilasciata subordinatamente alla preventiva accettazione di alcuni obblighi fondamentali in materia di sicurezza, universalità e continuità del servizio e di trattamento paritario degli utenti e, relativamente all'utilizzo della rete, degli altri operatori. Allo Stato (o eventualmente alla Regione) dovrebbe comunque essere riservata una partecipazione sostanzialmente simbolica, ad esempio sul modello delle *golden share* inglesi, al capitale delle nuove imprese di distribuzione, ma tale da garantire all'azionista pubblico, in caso di eventuale revoca dell'autorizzazione per violazione degli obblighi di servizio, il diritto di assumere le responsabilità di gestione del servizio stesso fino al momento in cui un'altra impresa, anch'essa autorizzata, subentra alla precedente nella proprietà delle reti e nell'esercizio dell'attività.

Contestuali modificazioni dovrebbero essere apportate al sistema di regolamentazione, al fine di adeguarne strumenti e criteri al nuovo assetto organizzativo del settore e di garantirne la funzionalità rispetto agli obiettivi di promozione della concorrenza. In particolare, queste trasformazioni dovrebbero avvenire in un contesto istituzionale in cui, come peraltro già previsto nella legge 24 dicembre 1993, n. 537, i compiti di regolamentazione siano affidati a un'Agenzia istituita al fine di definire per il settore dell'energia elettrica le modalità tecniche di svolgimento dei servizi, la fissazione e l'aggiornamento dei criteri di determinazione delle tariffe, nonché il controllo circa il rispetto di eventuali obblighi relativi al servizio universale.

I cambiamenti proposti dovrebbero riguardare in modo prioritario:

il regime dei prezzi alla produzione: la determinazione di questi prezzi, una volta conseguito, a seguito del processo di privatizzazione, un effettivo assetto concorrenziale nell'attività di generazione di energia elettrica, potrebbe essere progressivamente affidata al mercato, attraverso un meccanismo che preveda la comunicazione obbligatoria al dispacciatore dei fabbisogni di energia elettrica da parte delle imprese di distribuzione e, da parte dei produttori, dei prezzi di offerta per ciascuna unità di generazione;¹

la regolamentazione delle tariffe di trasporto e di distribuzione: la connessione alle reti di trasmissione e distribuzione, nonché il vettoriamento di energia elettrica attraverso tali reti, dovrebbero essere consentiti sulla base di condizioni giuridiche, tecniche ed economiche soggette ad appositi obblighi di pubblicità ed espressamente regolamentate dall'apposita Agenzia al fine di garantire agli operatori eguali opportunità di accesso al mercato, di impedire l'imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose e di evitare il rischio di effetti distorsivi sul funzionamento dei mercati aperti alla concorrenza. Le tariffe per la connessione e l'uso delle reti dovrebbero essere determinate (e periodicamente aggiornate) sulla base di procedure e criteri pubblici e trasparenti e comunque in modo tale da garantire un'adeguata remunerazione del capitale e un'equa correlazione tra prezzi e costi dei servizi offerti, ivi compresi i costi sostenuti per il rispetto degli obblighi riguardanti la sicurezza, l'universalità e la continuità del servizio;

¹ Ad esempio, il dispacciamento dei singoli impianti potrebbe essere effettuato dal gestore del sistema di trasmissione secondo un ordine di priorità basato sulla convenienza relativa delle singole offerte comunicate e il prezzo di mercato risulterebbe determinato dai costi dell'unità marginale di produzione attivata per soddisfare la richiesta sulla rete, aumentati di un'ulteriore componente costituita dalla remunerazione da corrispondere alle imprese per l'impegno di capacità produttiva di riserva e rappresentativa, in sostanza, del costo necessario per garantire la sicurezza e la continuità di funzionamento del sistema elettrico nel suo complesso.

la fornitura di elettricità agli utenti finali: l'attività di acquisizione e vendita di energia elettrica ai consumatori finali dovrebbe essere in prospettiva completamente liberalizzata almeno per i grandi utenti, consentendo a questi ultimi la scelta del proprio fornitore all'interno di un sistema di prezzi liberamente determinati dal mercato. Le restanti categorie di utenza continuerebbero a essere servite esclusivamente dalle imprese locali di distribuzione, ma i prezzi del servizio di fornitura resterebbero soggetti a regolamentazione.² In ogni caso alle imprese di produzione e a quelle di distribuzione dovrebbe essere imposto l'obbligo di redigere contabilità separate per le diverse attività esercitate (rispettivamente produzione/fornitura e distribuzione/fornitura), al fine di garantire comportamenti trasparenti e condizioni non distorte di concorrenza nella fornitura di elettricità ai consumatori finali.

* * *

² La presenza di una pluralità di imprese di distribuzione effettivamente indipendenti potrebbe tuttavia consentire il ricorso a un diverso sistema di regolamentazione di tali prezzi, basato su una media generale dei costi sostenuti dalle singole imprese per il servizio di fornitura; sarebbe in questo modo possibile introdurre una struttura di incentivi e penalizzazioni in termini di profitti che, ponendo le imprese indirettamente in concorrenza tra loro relativamente al contenimento e alla riduzione dei costi, rafforzi l'interesse delle imprese stesse all'assunzione di comportamenti efficienti nella gestione del servizio e garantisca all'organismo di regolamentazione informazioni più complete e trasparenti circa l'andamento economico del settore e maggiori possibilità di controllo in ordine alle performance dei diversi operatori.