

## II

### RETI, INDUSTRIA E OCCUPAZIONE



## *La competitività del mercato europeo dell'energia*

di Stefano da Empoli

*La finalità principale della politica energetica comunitaria, come è enunciato nel Libro verde del novembre 2000 sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, è di assicurare una fornitura di energia a un prezzo competitivo a tutti i consumatori (sia domestici, sia industriali), compatibilmente con una tutela efficace dell'ambiente. In un contesto di forte dipendenza dall'estero come quello europeo (con le importazioni che coprono il 50% del fabbisogno energetico competitivo, percentuale che si prevede possa toccare il 70% entro il 2030, in assenza di correttivi), assume un'importanza cruciale un'effettiva concorrenzialità del mercato energetico, attraverso una piena liberalizzazione a livello dei singoli Stati membri e una maggiore interconnessione tra le reti nazionali, in base a regole trasparenti e condivise. Due facce di una stessa medaglia (almeno in apparenza), purtroppo ancora da completare.*

### *La liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas*

Un primo forte impulso alla liberalizzazione del settore energetico nell'ambito della UE è venuto dalle direttive del 1996 e del 1998 rispettivamente sull'elettricità e sul gas (recepte nell'ordinamento italiano, nell'ordine dal decreto Bersani e dal decreto Letta), che hanno previsto regole comuni per l'apertura dei mercati.

Sulla scia del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, che ha indicato nel 2010 la data limite entro la quale far divenire l'Europa l'area basata sulla conoscenza più competi-

va al mondo, la Commissione Europea ha adottato una serie di misure per aprire totalmente i mercati entro il 2005, tra cui una comunicazione sul completamento del mercato interno e soprattutto un progetto di direttiva, che integri quelle del 1996 e del 1998. Più recentemente, il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 ha preso le seguenti decisioni:

- ha chiesto alla Commissione di preparare annualmente un rapporto sull'apertura del mercato interno del gas e dell'elettricità, nell'ambito di un *benchmarking*, che permetta di raffrontare i progressi compiuti verso la liberalizzazione<sup>1</sup>;
- ha previsto che tutti i consumatori europei non domestici (per una percentuale almeno pari al 60% del mercato) debbano avere libertà di scelta sul fornitore di elettricità e gas entro il 2004;
- ha raccomandato la separazione di trasmissione e distribuzione dalla produzione e dalla fornitura, con una conseguente separazione delle strutture societarie verticalmente integrate, tipiche dei modelli monopolistici del passato (ma anche del presente in alcuni paesi UE);
- ha raccomandato l'istituzione in ogni paese dell'Unione di un'autorità regolatrice con funzioni di garanzia e controllo sulle condizioni tariffarie.

I tempi della liberalizzazione, decisi nel vertice di Barcellona, hanno imposto un pesante colpo di freno rispetto alla proposta di direttiva della Commissione, a cui Parlamento e Consiglio hanno dato il via libera nel marzo del 2001. In particolare, i tempi per la completa liberalizzazione dei mercati sono risultati dilatati o addirittura rinviati a data da definire, mentre nella proposta della Commissione erano fissati al primo gennaio del 2003 per i consumatori industriali e commerciali di elettricità, al primo gennaio del 2004 per i consumatori industriali e commerciali di gas e al primo gennaio del 2005 per i consumatori domestici di elettricità e gas. Un ritardo della tempistica sancito dall'ac-

<sup>1</sup> Il primo era già stato pubblicato nel dicembre 2001 (SEC 2001/1957, 3 dicembre 2001). Il secondo, che quindi recepiva già le indicazioni emerse a Barcellona, è uscito nell'ottobre del 2002 (SEC 2002/1038, 1 ottobre 2002).

cordo del Consiglio dei ministri europei del 25 novembre 2002. Nell'occasione, si è trovato il consenso sulle date del luglio 2004, come scadenza per l'apertura totale dei mercati dell'elettricità e del gas per le utenze non domestiche e del luglio 2007, come termine ultimo per l'apertura totale al resto dei consumatori.

La tempistica appare davvero troppo dilazionata per contribuire significativamente al raggiungimento degli obiettivi di competitività stabiliti a Lisbona (anche se le imprese, che ne sono le protagoniste principali, potranno beneficiarne fin dall'anno prossimo). Inoltre, destano particolare preoccupazioni alcuni fattori, in particolare l'asimmetria dei processi di liberalizzazione e la non automaticità dell'apertura totale nel 2007.

Non è una novità che la liberalizzazione stia avvenendo asimmetricamente, come rileva anche il *benchmarking report* dell'ottobre 2002, sull'implementazione del mercato interno dell'elettricità e del gas. Alcuni paesi come la Francia non hanno lasciato trasparire in passato alcuna intenzione di aprire pienamente né il mercato dell'elettricità, né quello del gas. I paesi nordici, la Gran Bretagna e la Germania hanno mercati già pienamente aperti o in via avanzata di apertura, anche se nell'ultimo caso si tratta di un'apertura più nominale che reale (dal momento che i monopoli locali continuano a dominare la scena).

L'Italia, partita da una situazione di ritardo – anche a causa della struttura di mercato polarizzata sui due monopolisti pubblici, Enel e Eni, e sui monopolisti locali (le ex municipalizzate) – ha compiuto parecchi passi in avanti (anche se ancora incompleti). Tuttavia, la fissazione di tetti all'offerta (soprattutto quelli più stringenti nell'elettricità) rischiano, per quanto siano apprezzabili in linea teorica, di sfavorire alcune imprese nazionali rispetto a quelle di paesi dove vigono ancora condizioni sostanziali di monopolio, che quindi sono in grado di beneficiare di quelli che, in sostanza, possono configurarsi come veri e propri sussidi incrociati, nel momento in cui investono sui mercati esteri. L'ulteriore spostamento in avanti della data di apertura completa dei mercati, senza nuovi impulsi liberalizzatori intermedi in ciascuna delle fasi della filiera dell'elettricità e del gas, rischia di prolungare il perdurare dell'asimmetria vigente in Europa. Peraltro, i processi di infrazione in atto nei confronti di paesi co-

me l'Italia – che hanno sterilizzato i diritti di voto di società estere (EDF), monopoliste nel proprio mercato d'origine, che detengono importanti quote azionarie in imprese energetiche italiane (Edison) – vedono all'opera una Commissione europea che toglie con la mano destra quello che non è riuscita a garantire con la sinistra.

Inoltre, altra fonte di preoccupazione, la data del 2007 non andrà a scadenza automaticamente, ma è condizionata da un rapporto della Commissione, che nel 2006 valuterà gli effetti parziali della liberalizzazione. Questa condizionalità, in altre circostanze ragionevole, potrebbe permettere, tuttavia, un ultimo potere di veto ai paesi che non saranno ancora pronti o che più avranno da perdere dalla completa apertura del mercato. A questo corrisponde un ulteriore elemento d'incertezza regolatoria in un mercato come quello dell'energia, che garantisce ritorni sugli investimenti molto differiti nel tempo e perciò più sensibili della media alla volatilità normativa. D'altronde, tutta la politica europea in materia di energia è stata improntata negli ultimi dieci anni a una progressiva liberalizzazione dei mercati (in base ad analisi empiriche che hanno chiaramente consentito di verificarne i vantaggi). Coerentemente con la lettera e lo spirito del Trattato istitutivo della Comunità Europea e la successiva liberalizzazione di molte aree di *policy*.

### *L'interconnessione delle reti energetiche nazionali*

Oggi, l'interconnessione tra le reti elettriche nazionali fornisce un mero 8% del consumo totale di elettricità. A beneficiarne, in termini di saldo di capacità, è stata soprattutto l'Italia, in qualità di paese importatore, e la Francia, in qualità di paese esportatore. Sui 310 miliardi di chilowattora consumati in Italia nel corso del 2002, 50,6 provengono, infatti, dall'estero (per una quota complessiva del 16,3%). La Francia ha esportato, invece, nello stesso anno quasi 70 miliardi di chilowattora (in buona parte in Italia).

La dipendenza energetica non è di per sé uno scandalo, ma anzi va nella direzione di una riduzione dei costi e in un aumento

della sicurezza complessiva del sistema, se essa avviene nei confronti di paesi UE, che hanno costi di produzione più bassi e sono comunque vincolati da solidi rapporti politico-commerciali, in un quadro normativo internazionale chiaro, e se le reti d'importazione, ma anche quelle nazionali, risultano adeguate a scongiurare pericoli di congestione.

A queste condizioni, l'interconnessione con altre reti nazionali rappresenterebbe un'opportunità reale di abbassare sensibilmente i costi dell'energia, oggi condizionati nel caso di paesi come l'Italia da un mix delle fonti particolarmente sfavorevole, con una percentuale assai limitata di carbone e nulla di nucleare, contro una media combinata dei due in Europa del 60%. Aprire il mercato consentirebbe ai paesi più deboli di sfruttare l'efficienza dei sistemi più forti e all'Europa intera di beneficiare dei vantaggi di una maggiore cooperazione. Inoltre, un maggiore collegamento intraeuropeo garantirebbe un sistema più funzionante e stabile nel suo complesso (come è avvenuto con l'introduzione del *Nordpool* nei paesi nordici, che ha significato la progressiva integrazione dei mercati scandinavi e finlandese dell'elettricità).

Una *chance*, quella di una maggiore capacità d'importazione, colta recentemente dal disegno di legge di riordino del sistema energetico ("ddl Marzano"), che nella versione presentata alle Camere consentiva a: «*soggetti non titolari di concessioni che realizzano a proprio carico nuove linee elettriche interconnesse con i sistemi elettrici di altri Stati*» di allocare per un periodo di venti anni una quota dell'80% delle nuove capacità di trasporto realizzate (art.10, comma 3). Analoga possibilità veniva offerta ai: «*soggetti che investono nella realizzazione di nuovi gasdotti d'importazione di gas naturale o nel potenziamento delle capacità di trasporto dei gasdotti d'importazione esistenti*» (art.12, comma 2). L'unico problema con una strategia di questo tipo è che l'accesso negoziato anziché regolato, implicato da norme di questo tipo, si porrebbe in contrasto su un piano di principio con la stessa liberalizzazione del mercato, innescata dalla legislazione comunitaria in materia (che richiede l'accesso regolato, possibilmente da un'Autorità indipendente di settore).

## *Una strategia per dare nuovo impulso alla competitività del mercato interno dell'energia*

Una strategia che vada nella direzione di un consumo energetico sicuro ed economico dovrebbe quindi svilupparsi fissando alcune precise linee guida:

- occorre definire con certezza le date di apertura dei mercati, anche e soprattutto nel caso in cui non si intendessero anticipare quelle indicate nell'accordo del Consiglio dei ministri del 25 novembre 2002;
- bisogna impedire o almeno ridurre radicalmente l'asimmetria nell'apertura dei mercati, rendendo più vincolanti le regole comuni decise a livello europeo. In particolare, queste vanno definite in modo tale da evitare che ad un'apertura "teorica" non corrisponda un'apertura effettiva. Il processo di liberalizzazione deve procedere il più possibile in parallelo nei vari mercati europei. A questo riguardo, la separazione contabile tra i vari momenti della filiera non è certo sufficiente a garantire una concorrenza leale tra operatori;
- va sostenuta la ricerca nelle fonti rinnovabili, ma anche in quelle tradizionali (per esempio, il carbone pulito e il nucleare). Gli Stati Uniti hanno recentemente deciso di investire 1,2 miliardi di dollari nelle ricerche sull'idrogeno. L'Europa, che ha accusato l'attuale Amministrazione americana di essere insensibile alle tematiche ambientali, dovrebbe seguirne l'esempio, con un'azione concertata a livello europeo;
- si deve andare verso una reale interconnessione tra le reti elettriche nazionali, guardando oltre l'obiettivo del 10% fissato dalla Commissione per il 2005, con significativi investimenti, co-finanziati dall'Unione, nelle reti transeuropee dell'energia (fino al 20%) e l'armonizzazione delle regole per l'allocazione dei residui di capacità.

Nei casi in cui i privati siano pronti ad accollarsi gli oneri della costruzione di nuove infrastrutture o del potenziamento di quelle esistenti (non solo nel campo elettrico, ma anche nel gas), si devono prevedere eccezioni al principio dell'accesso regola-

to, nel rispetto di un livello minimo di concorrenza tra operatori (che peraltro, è direttamente proporzionale alla capacità complessiva del sistema). Occorre poi sviluppare la connessione dell'Europa dell'Est (in particolare dei paesi del Sud-Est) alla rete continentale UCTE, rafforzando i progetti della Banca Europea degli Investimenti al riguardo.

Si dovrebbero porre almeno le basi per un'agenzia europea che regoli, in un clima di certezza per tutti gli operatori (e i consumatori), gli scambi transfrontalieri. Nell'immediato questa agenzia potrebbe essere prefigurata da un network dei gestori delle reti nazionali. In futuro, potrebbe invece avere una struttura più consolidata e scopo più vasto, sul modello della FERC statunitense.

L'auspicio, quindi, è che il semestre di presidenza UE dell'Italia – paese che ancor più degli altri subisce i danni di un'apertura parziale e asimmetrica del mercato energetico europeo e di una limitata interconnessione delle reti nazionali – sappia garantire decisi passi in avanti, sulla strada della creazione di un mercato pan-europeo dell'energia, in base agli elementi che si è cercato di indicare.

