

Tre nodi da sciogliere per la politica economica

Claudio De Vincenti*

Università di Roma "La Sapienza"

L'analisi e i suggerimenti operativi proposti da Valeria Termini nel suo saggio sono decisamente interessanti e stimolanti. Aggiungo anche di condividerne largamente l'ispirazione e il contenuto. In questo breve commento cercherò di mettere in luce alcuni nodi problematici che è necessario sciogliere per poter andare nella direzione indicata nel saggio.

Per comodità di esposizione, comincerò riassumendo le indicazioni di fondo che vengono dall'articolo di Valeria Termini. In primo luogo, i due punti chiave dell'analisi che il saggio conduce sulla situazione italiana, fondamentali per qualsiasi ragionamento di prospettiva:

1. Le determinanti principali del potere di mercato dei produttori e, in particolare, di Enel sono *a)* i vincoli della rete di trasmissione nelle interconnessioni con l'estero e nella capacità di trasporto tra le macro-aree in cui è distinto il mercato interno e *b)* l'attuale allocazione degli impianti di punta che restano in larghissima parte in mano a Enel. In ciascuna macro-area siamo oggi in presenza di una struttura di offerta fortemente concentrata, in cui per di più Enel ricopre in gran parte delle situazioni il ruolo di "operatore pivotale", indispensabile cioè per coprire il fabbisogno energetico di una zona.

2. Questa configurazione di mercato è sostenuta dalla scelta,

* <devincen@dep.eco.uniroma1.it>

miope dal punto di vista della politica industriale, operata dal Ministero dell'Economia e volta a massimizzare gli incassi derivanti dalla privatizzazione dell'*incumbent* e i dividendi sulla quota azionaria tuttora in mano pubblica: l'elevato utile netto di Enel si è tradotto in un dividendo consistente per il Tesoro invece che in investimenti in impianti di generazione nelle zone carenti del paese; a sua volta l'elevato utile netto di Terna, derivante dal canone annuo versato dal GRTN, non si è tradotto in investimenti volti a superare le strozzature della rete.

A questa situazione la Termini contrappone la configurazione di mercato che caratterizza il modello scandinavo: mantenimento in mano pubblica delle società di rete dopo l'*unbundling* delle società di generazione e vendita, con indirizzo strategico al rafforzamento delle reti ai confini e alla costituzione di un mercato integrato tra le cinque regioni coinvolte nel Nord Pool (Norvegia, Svezia, Finlandia, Danimarca Orientale e Occidentale); borsa elettrica integrata e di proprietà delle società di rete; contenimento del potere di mercato dei produttori attraverso l'introduzione di un mercato regolamentato di strumenti derivati di copertura dalla variabilità del prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica. Gli investimenti di sviluppo delle reti e delle interconnessioni e l'allargamento del mercato di riferimento hanno portato a una diversificazione nei fatti delle fonti e all'attenuazione del potere di mercato delle cinque grandi imprese di generazione senza bisogno di procedere a una loro frammentazione.

La lezione scandinava e l'analisi della situazione italiana fanno da sfondo alle indicazioni conclusive del saggio: rafforzare la rete in modo da ridurre la congestione tra zone e allargare i confini nazionali del mercato; favorire la collaborazione con i paesi limitrofi; modificare la struttura di offerta in modo da sviluppare impianti di generazione nelle zone carenti; introdurre un mercato regolamentato di strumenti derivati; rafforzare indipendenza e competenze dell'Autorità dell'energia elettrica e del gas e al tempo stesso rafforzare il ruolo strategico di politica industriale del Ministero delle Attività Produttive rispetto al Ministero dell'Economia.

Come dicevo all'inizio, condivido largamente l'analisi e le indicazioni del saggio. Da parte mia aggiungerò qualche riflessione problematica sui passaggi necessari per tradurre in realtà le correzioni suggerite da Valeria Termini.

Per cominciare, credo che la precondizione assolutamente necessaria sia una significativa modifica negli orientamenti dell'autorità politica. Detto in estrema sintesi, serve un convinto e stabile *commitment* politico a favore del rafforzamento della rete e della costruzione di assetti realmente concorrenziali del mercato. Concretamente, questo significa che l'ottica con cui l'autorità politica guarda al settore elettrico deve essere un'ottica di politica industriale e non la massimizzazione delle entrate che per il bilancio pubblico possono derivare dal mantenimento di una rendita monopolistica in capo a un *incumbent* di proprietà ancora in parte pubblica. Dal punto di vista della *governance*, una simile modifica di ottica implica, come sottolinea la Termini, una più corretta ripartizione di competenze tra Governo e Autorità di regolazione: per un verso invertendo la rotta rispetto alla linea imboccata nella legislatura che sta concludendosi, volta sciaguratamente a ricondurre in capo al Governo poteri tipicamente regolatori e a ridurre l'autonomia dell'AEEG; per altro verso, prevedendo competenze esplicite e ben definite del Governo in materia di indirizzo strategico, con un rafforzamento del ruolo del Ministero delle Attività Produttive come responsabile della politica industriale e però anche con una maggiore capacità del Ministero dell'Economia di realizzare gli obiettivi di una rigorosa gestione del bilancio nel quadro di una politica volta a costruire e sviluppare mercati ben regolati.

Una prima "cartina di tornasole" di un simile *commitment* politico è costituita dalla questione della proprietà e gestione della rete di trasmissione nazionale. Giusta la decisione, presa nella legislatura che sta concludendosi, di procedere alla unificazione di GRTN e Terna (unificazione necessaria per superare una situazione che nei fatti ostacola la realizzazione degli investimenti individuati come necessari dal GRTN e dall'AEEG) ma sbagliata la scelta di privatizzare la società di rete consentendo che ne siano proprietari, con quote individuali fino al 20%, anche soggetti che operano sul

mercato della generazione e della vendita; preoccupa inoltre il fatto che siano stati imposti (D.L. n. 239 del 2003) all'AEEG criteri tariffari per la rete che ne aumentano ingiustificatamente la remunerazione, a scapito degli utilizzatori; come pure preoccupa che sia stata prevista l'esenzione dal regime di accesso regolato dei terzi alle reti dell'80% della nuova capacità di trasporto transfrontaliera. La situazione che si verrebbe a creare renderebbe problematico sia assicurare la effettiva terzietà nella gestione della rete sia indirizzarla al potenziamento della capacità di trasporto e alla rimozione dei vincoli esistenti nelle interconnessioni con l'estero e nella capacità di trasporto tra le macro-aree del paese.

Due le soluzioni possibili riguardo alla proprietà della società di rete: ricondurla in mano pubblica come nell'esperienza scandinava o procedere alla sua privatizzazione disponendo che solo investitori che non operano nella produzione, importazione e vendita possano partecipare alla proprietà delle reti, in particolare investitori istituzionali tipo fondi pensione (si tratta di attività dal rendimento relativamente certo nel lungo periodo). La prima soluzione avrebbe il pregio, in presenza del *commitment* politico di cui si è detto, di assicurare terzietà nei confronti degli operatori di mercato e di realizzare direttamente programmi pubblici di rafforzamento della rete scontandone una redditività anche molto differita nel tempo. Ma, a parte l'impegno di risorse necessario a ricondurre la rete in proprietà pubblica, avrebbe il difetto, nel caso di un affievolirsi del *commitment*, di non garantire necessariamente la terzietà nella gestione della rete, almeno fintantoché lo Stato mantiene una partecipazione significativa al capitale dell'operatore principale sul mercato della generazione e della vendita, nonché di non garantire da future tentazioni di aumentare le tariffe di trasporto a fini di finanza pubblica. La seconda soluzione garantirebbe bene la terzietà nella gestione della rete ma renderebbe più indiretto e complesso il conseguimento degli obiettivi di rafforzamento della rete; a questo riguardo, resterebbe centrale comunque il mantenimento del *commitment* politico che potrebbe prendere la forma di indirizzi strategici stabiliti dal Ministero delle Attività Produttive, da realizzare attraverso un contratto di programma con il gestore privato della rete. Con riferimento sia all'una che all'altra soluzione, è essenziale

che il potere di regolazione tariffaria sia ricondotto appieno in capo all'AEEG, cui spetterebbe di definire un *price-cap* coerente con obiettivi di efficientamento della gestione e finanziamento degli investimenti: nel primo caso — proprietà pubblica della rete — in funzione delle scelte intertemporali del Governo circa il ritorno sugli investimenti; nel secondo caso — proprietà privata a soggetti terzi rispetto agli operatori di generazione e vendita — in funzione del profilo dei rendimenti di attività a basso rischio sui mercati finanziari e dell'apporto o meno di fondi pubblici via contratto di programma.

La seconda “cartina di tornasole” di un nuovo orientamento politico a favore della concorrenzialità del mercato elettrico consiste nell'uso che si intende fare della quota Enel tuttora in mano pubblica. In prospettiva, il tema è strettamente collegato a quello della proprietà della società di rete: la scelta della proprietà pubblica di quest'ultima spingerebbe ad accelerare la completa privatizzazione di Enel, al fine di garantire pienamente una gestione della rete sottratta a un potenziale conflitto di interessi e quindi improntata a completa terzietà rispetto a tutti gli operatori di generazione e vendita; la scelta opposta della privatizzazione della società di rete a soggetti diversi dagli operatori di generazione e vendita renderebbe meno urgente la cessione della quota Enel in mano pubblica e sarebbe anche compatibile con il permanere di una quota pubblica ove la si ritenesse utile per corroborare la funzione di indirizzo in materia di politica industriale con una partecipazione che abiliti lo Stato «a definire, insieme ai privati e non sulla loro testa, strategie di impresa apprezzate dal mercato»¹. In ogni caso, data anche la gradualità con cui avverrebbe la cessione della quota pubblica in Enel, nell'immediato si tratta comunque di decidere come vada utilizzato il dividendo annuo di competenza del Tesoro. È appunto questa la «cartina di tornasole» di cui parlavo: occorre stabilire che gli incassi da dividendi Enel non vanno utilizzati a fini di riduzione del disavan-

¹ Secondo l'espressione, peraltro non riferita specificamente all'Enel, usata da AMATO G., «Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza nel sistema produttivo italiano», in TORCHIA L. e BASSANINI F. (a cura), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Firenze, Passigli, 2005.

zo pubblico, obiettivo che deve essere conseguito con una gestione rigorosa del bilancio, ma vanno vincolati a un utilizzo finalizzato allo sviluppo del sistema elettrico, quindi vanno destinati al sostegno finanziario pubblico degli investimenti sulla rete. Inoltre, la funzione dell'azionista pubblico va indirizzata a definire insieme con gli azionisti privati una strategia di impresa orientata a rafforzare la capacità di generazione nelle zone carenti del paese e a diversificare le fonti di produzione dell'energia elettrica.

E vengo così al terzo nodo da sciogliere per dare concretezza al *commitment* politico a favore di assetti concorrenziali del mercato. Giusta l'esigenza posta da Valeria Termini di una politica di allargamento del mercato di riferimento tramite la collaborazione con i paesi limitrofi, in modo da attenuare il potere di mercato degli attuali operatori di generazione e vendita, e in particolare di Enel, senza indebolirne la capacità di competere sull'arena europea. Si tratta però di un processo lungo e che, al di là di allargamenti del mercato verso alcuni paesi limitrofi di minore dimensione, richiede l'apertura effettiva del mercato da parte dei nostri due principali interlocutori, Francia e Germania (e non solo della concessione di qualche nicchia sulla base di accordi collusivi tra operatori come nel recente caso Enel-Edf). Si tratta di un tema che, naturalmente, coinvolge la capacità dell'Unione Europea di fare passi avanti significativi nella costruzione del mercato interno del settore elettrico e che ha tempi e passaggi ancora incerti. Nel frattempo resta comunque da affrontare il problema del potere di mercato nelle macro-aree in cui è distinto il nostro mercato interno. Al riguardo, richiedono tempo anche gli investimenti sulla rete assolutamente necessari per superare i «colli di bottiglia» che vincolano il trasporto dell'elettricità tra le macro-aree. In questa situazione, il passaggio ineludibile è la cessione da parte di Enel ad altri operatori di una quota significativa degli impianti di punta, specie nelle zone in cui Enel è «operatore pivotale» in misura schiacciante. Mentre non è necessario disporre ulteriori cessioni di "Genco" da parte dell'Enel, di cui piuttosto va data per scontata — e caso mai va incoraggiata — la strategia di rafforzamento della propria capacità di generazione e, come si è detto, la diversificazione delle fonti.