



*Autorità per l'energia elettrica e il gas*

**LIBERALIZZAZIONI E PRIVATIZZAZIONI  
NEI MERCATI DELL'ELETTRICITA' E DEL GAS**

**Memoria per l'audizione davanti alla Commissione Bilancio  
della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva  
sulle politiche di privatizzazione**

**Roma 21 settembre 2004**

Signor Presidente, Onorevoli Commissari, desidero ringraziare per avere dato, all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, l'opportunità di offrire un contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle politiche di privatizzazione.

### ***Introduzione***

Nell'ambito dei servizi di pubblica utilità, l'Autorità è preposta alla regolazione dei mercati, in via di liberalizzazione, dell'elettricità e del gas, settori nei quali operano rilevanti realtà industriali interessate da politiche di privatizzazione.

E' utile ricordare che, nel nostro Paese, furono proprio le politiche di privatizzazione annunciate dal Governo dell'epoca, e che presero vigore con la trasformazione degli Enti pubblici, tra i quali Enel e Eni, in società per azioni (decreto legge n. 333/92 convertito in legge n. 359/92), a sostenere il dibattito sulla liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas e sulla costituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Al legislatore si ponevano infatti tre problematiche di grande rilievo: come privatizzare un monopolio con obiettivi pubblicistici; come risolvere il conflitto di interessi tra lo Stato venditore, interessato a massimizzare i ricavi per esigenze di finanza pubblica, e lo Stato impegnato a minimizzare i costi tariffari per i consumatori; come garantire il mantenimento degli obblighi di servizio pubblico da parte delle nuove imprese, correttamente orientate al profitto, anche in termini di investimenti, qualità ed economicità del servizio.

Anche sulla spinta degli indirizzi emersi a livello di Comunità europea, fu compiuta la scelta per soluzioni di mercato, con la prospettiva di una riduzione del peso degli ex monopolisti Eni ed Enel, e la creazione di una autorità di regolazione e garanzia, dotata di adeguata indipendenza, specie in materia di tariffe, con una posizione terza tra Pubblica Amministrazione e consumatori.

Si giunse così, nel novembre 1995, all'approvazione della legge n. 481, che istituiva le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. In base alla legge istitutiva, l'azione dell'Autorità deve tra l'altro contribuire a garantire: la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità; adeguati livelli di qualità dei servizi medesimi, in condizioni di economicità e redditività; la fruibilità dei servizi e la loro diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale; la definizione di un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti; la tutela di interessi di utenti dei servizi e consumatori.

Successivamente, con l'approvazione della direttiva europea 92/96/CE sul mercato interno dell'elettricità e con la direttiva 98/30/CE sul mercato interno del gas, recepite rispettivamente con i decreti legislativi n. 79/99 e n. 164/00, si è proceduto all'avvio del processo di liberalizzazione dei due mercati.

Nel frattempo furono collocate sul mercato le prime *tranche* di Eni<sup>1</sup>, avvertendo opportunamente gli acquirenti circa i possibili futuri cambiamenti nella struttura del mercato. Il collocamento della prima *tranche* di Enel avvenne invece successivamente alla piena operatività dell’Autorità ed a processo di liberalizzazione già avviato<sup>2</sup>.

### ***Processi di privatizzazione e liberalizzazione***

La particolare attenzione dedicata all’interazione tra i processi di privatizzazione e di liberalizzazione va fatta risalire alla rilevanza strategica del settore energetico, vale a dire il suo ruolo per la sicurezza nazionale, le specifiche esigenze dei consumatori e quelle per la tutela ambientale, l’impatto sugli altri comparti industriali e dei servizi, più in generale, la pervasività del settore energetico nel sistema socio-economico del Paese.

Il processo di liberalizzazione ha comportato anche la separazione (con gradi diversi di indipendenza) dalla società capogruppo in mano pubblica di attività e mezzi (ad es. le reti) per promuovere un funzionamento del sistema, dell’elettricità e del gas, sulla base di regole di mercato.

Questi richiami all’interazione tra privatizzazioni e liberalizzazioni e all’avvio dei due processi nel nostro Paese, possono costituire un utile punto di partenza per l’analisi della situazione attuale e delle sue prospettive.

I processi di liberalizzazione e privatizzazione, per il settore energetico nazionale, non possono dirsi ancora compiuti. A livello nazionale e locale, non si è ancora pervenuti al completamento della privatizzazione, anche nei segmenti energetici già aperti alla concorrenza (ad es. produzione e vendita). A tutt’oggi, ad esempio, le partecipazioni pubbliche (considerando anche quelle della Cassa Depositi e Prestiti) sono in Eni al 30% circa, in Enel al 61% e si mantengono ben sopra al 50% nel sistema delle aziende elettriche locali. Va tuttavia ricordato che sono state già previste norme ed iniziative per ulteriori collocamenti, ad esempio quelli riguardanti Enel, Terna, qualche municipalizzata e Snam Rete Gas.

D’altra parte una posizione dominante degli ex monopolisti non faciliterebbe la transizione verso il dispiegarsi degli effetti positivi della liberalizzazione.

In ogni caso, è opinione dell’Autorità che l’efficacia dei processi di privatizzazione nel mercato energetico dipendano anche dalla stabilità del quadro istituzionale di riferimento. Infatti una chiara definizione della struttura del mercato e la stabilità della

---

<sup>1</sup> Il 28 novembre 1995 lo Stato alienò il 15% del capitale sociale. A questa prima operazione seguirono altri tre collocamenti durante i quali furono offerte ulteriori quote rispettivamente pari al 16% (ottobre 1996), al 18% (giugno 1997) e al 14% (giugno 1998) del capitale sociale. Nell’arco di due anni e mezzo fu dunque collocato il 63% circa del capitale sociale con un incasso complessivo di circa 21.000 milioni di euro.

<sup>2</sup> La privatizzazione di Enel è stata avviata nel 1999. Sono stati collocati sul mercato oltre 3,8 miliardi di azioni ordinarie (diventati 1,9 in seguito al reverse stock split del 9 luglio 2001), pari al 31,74% del capitale sociale, per un controvalore di 16,55 miliardi di euro.

regolamentazione consentono di collocare gli *asset* pubblici sulla base di una corretta valutazione da parte degli investitori. Appare quindi importante attivare gli ulteriori passi da compiere per completare i processi di liberalizzazione e privatizzazione; un'utile occasione per la loro realizzazione potrà essere il recepimento delle nuove direttive europee.

### ***Privatizzazione e monopoli naturali***

L'interesse prioritario dell'Autorità è per la terzietà e l'indipendenza, da ogni altro operatore di settore, delle aziende a cui sono affidati servizi connessi a monopoli naturali o tecnici ( ad esempio, reti di trasporto, di distribuzione e stoccaggio di gas).

Come già accennato, l'Autorità, sulla base della legge n. 481/95, svolge funzioni di tutela dei consumatori e della concorrenza del mercato energetico nell'interesse di tutti i soggetti interessati ai servizi, indipendentemente dalla natura pubblica o privata delle imprese attive nei mercati elettrico e del gas. Pur ribadendo tale doverosa neutralità dell'Autorità, in merito al carattere pubblico o privato degli operatori a cui sia affidato un servizio regolato, va comunque rilevato che i processi di liberalizzazione, anche in altre realtà nazionali, si sono sviluppati e si stanno sviluppando associando ad essi robusti, efficienti ed efficaci processi di privatizzazione, in un quadro normativo e regolatorio ben definito. Le funzioni di garanzia nel processo di liberalizzazione si manifestano comunque anche attraverso l'applicazione del principio di accesso regolato, a condizioni eque e non discriminatorie, dei nuovi utilizzatori ai principali servizi infrastrutturali che caratterizzano la filiera dei due settori energetici già citati: servizi di trasporto e distribuzione di energia elettrica e gas, servizi di rigassificazione e stoccaggio per il gas.

E' infatti sulle caratteristiche economiche di questi segmenti delle filiere di elettricità e gas che sembra concentrarsi il dibattito relativo alle più recenti politiche di privatizzazione delle aziende energetiche ancora in mano pubblica.

La direttiva europea, riconoscendo il principio per il quale le infrastrutture essenziali di rete non sono suscettibili di essere esercitate attraverso un contesto di mercato, ne tutela la piena fruibilità per tutti gli operatori che, a monte e a valle dei servizi forniti, svolgono attività economica in segmenti esercitati in un contesto di mercato concorrenziale (ad esempio produzione e commercializzazione di energia elettrica o gas). Per enucleare e rendere indipendenti i servizi di rete dalle altre componenti della filiera le nuove direttive 04/54/CE e 04/55/CE, di cui è in corso il recepimento da parte del Parlamento, richiedono almeno la separazione societaria. Tale separazione diviene comunque rilevante rispetto all'esigenza di individuare il concetto di segmento strategico e, successivamente, di approfondire il relativo dibattito di politica economica: se cioè la strategicità del segmento (ad esempio un rete di trasmissione nazionale) possa meglio essere tutelata attraverso la proprietà pubblica o gli obblighi di servizio pubblico da garantire attraverso le concessioni e l'attività dell'Autorità di regolazione.

Sotto il profilo della gestione strategica delle infrastrutture essenziali di cui è prevista la privatizzazione parziale o totale, riteniamo che sia comunque importante sottolineare l'esigenza di assicurare in via prioritaria soprattutto i principi dell'indipendenza ed

imparzialità degli operatori che svolgono tali servizi; ciò al fine di garantire a vantaggio dei consumatori, un accesso competitivo equo, sicuro, efficiente e non discriminatorio per tutti gli operatori.

In questo senso appare essenziale la definitiva separazione proprietaria tra le società capogruppo e le società che posseggono e gestiscono le reti nazionali; l'eventuale completa privatizzazione di quest'ultime dovrebbe svilupparsi a condizione che sia possibile predefinire un quadro normativo che preveda l'impossibilità per soggetti operanti nelle attività a monte e a valle, di assumerne il controllo.

L'Autorità, nel definire le tariffe per la remunerazione delle attività regolate, ha previsto, in alcuni casi, remunerazioni maggiori per gli investimenti in nuove infrastrutture. Lo sviluppo di investimenti ed infrastrutture atteso da queste disposizioni potrebbe non essere sufficiente, se le strategie delle società controllanti fossero eventualmente mirate a limitare il necessario ampliamento della accessibilità al mercato di nuovi operatori concorrenti.

Quando le società proprietarie delle infrastrutture saranno libere da ogni possibile condizionamento, salvo l'ovvio rispetto di norme e regolazioni istituzionali, potranno dispiegare appieno le capacità di accrescimento del loro *core business*. Nell'esperienza internazionale si è assistito ad uno sviluppo degli investimenti infrastrutturali una volta assunta la completa indipendenza dell'operatore di rete.

### ***Terna, Grtn e Snam rete gas***

Il processo di riunificazione tra la proprietà e la gestione della rete di trasmissione elettrica nazionale è stato disegnato nell'art. 1-ter della legge n. 290/03. Questa norma ha previsto che il Governo definisse, con un apposito decreto, i criteri per procedere alla riunificazione e, successivamente, la privatizzazione della nuova entità risultante. A garanzia dei principi di concorrenza e di parità di accesso alle infrastrutture nel settore elettrico, la stessa legge ha previsto che a partire dal 1° luglio 2007, le società operanti a monte e a valle della fase di trasmissione, sia nel settore elettrico sia nel settore del gas naturale (e, comunque, le società a controllo pubblico) non possano detenere, direttamente o indirettamente, quote superiori al 20% del capitale delle società di rete.

I criteri, le modalità e le condizioni per l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica nazionale sono stati così definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 maggio 2004 che, oltre a rafforzare quanto già stabilito dalla legge n. 290/03, ha imposto ulteriori limitazioni alla detenzione di quote proprietarie del nuovo operatore di rete e all'esercizio dei diritti di voto a tali quote legate. In particolare, circa le condizioni per la gestione della nuova società di rete, il decreto ha stabilito che essa dovrà uniformarsi ai principi di neutralità e imparzialità: per questo è stato fissato un limite di possesso azionario pari al 5%<sup>3</sup> (20% per Enel) e un limite, pure del 5%, per gli operatori del settore (quindi anche per Enel) nell'esercizio del diritto di voto per la nomina del consiglio di amministrazione.

---

<sup>3</sup> La limitazione del 5% è posta ai sensi dell'art. 3 del decreto legge n. 332/1994, convertito in legge dall'art. 1, comma 1, della L. 30 luglio 1994, n. 474 che contiene le norme per le procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni.

L'insieme di queste norme potrebbe tuttavia consentire all'ex monopolista, ancora in posizione dominante, di possedere, al termine del processo di riunificazione e privatizzazione della rete di trasmissione nazionale, il 20% del capitale sociale (pur con potere limitato al 5% per la nomina degli amministratori) a fronte di un restante 80% frazionato tra tanti soggetti (secondo il limite specifico del 5%). Circa tale potenziale assetto si ritiene opportuna, al fine di consolidare le garanzie in termini di terzietà e indipendenza del nuovo operatore proprietario della rete elettrica, una conferma della effettiva realizzazione della volontà recentemente espressa dall'Enel per un contenimento della sua partecipazione entro il limite del 5%, già fissato per tutti gli altri azionisti.

Diverso il caso di Snam Rete Gas, per la quale la normativa attuale fissa soltanto il termine del 1° luglio 2007 per ridurre la partecipazione Eni sotto il 20% del capitale; tempi e modi sono ancora nella disponibilità dell'azionista di controllo. Vale qui la pena ricordare gli esiti della recente indagine conoscitiva condotta congiuntamente dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dall'Autorità per la concorrenza e il mercato, che ha evidenziato come il controllo della rete nazionale sia un elemento centrale per il mantenimento di una posizione dominante sul mercato e quindi ostativo per la necessaria apertura alla concorrenza.

Dall'indagine è anche emerso che tale controllo è molto rafforzato dal possesso, totale o parziale, delle infrastrutture internazionali di collegamento con l'Italia e dalla disponibilità dei diritti di trasporto sulle stesse infrastrutture fuori dal territorio nazionale. C'è motivo di ritenere che tale situazione, anche a valle della completa separazione proprietaria della rete nazionale, sia sufficiente per continuare a consentire all'ex monopolista un eccessivo controllo del mercato interno. Perciò, ed anche in una prospettiva di una maggiore razionalità economico-industriale di settore, potrebbe dimostrarsi molto utile un trasferimento a Snam Rete Gas della proprietà della parte delle infrastrutture internazionali afferenti al mercato italiano e dei diritti di trasporto ancora nella disponibilità dell'Eni. Si verrebbe così a creare un importante operatore di trasporto del gas, in grado di sviluppare anche infrastrutture di interconnessione su linee strategiche per il nostro Paese (UE, sud-est Europa, Mediterraneo), a garanzia di maggiore competizione nel mercato interno ed a supporto di una prospettica funzione di *hub* del territorio italiano per il resto del continente europeo.

### ***Privatizzazioni, tariffe e competizione***

Per le decisioni relative ai processi di privatizzazione riguardanti i segmenti regolati del settore energetico, assume particolare importanza un'attenta valutazione del *trade-off* tra i benefici collettivi che derivano dal collocamento sul mercato delle partecipazioni statali e quelli legati ad un contenimento delle tariffe; tra una massimizzazione del valore delle aziende da privatizzare ed i risultati economici derivanti da una oculata politica tariffaria a favore dei loro utenti.

D'altra parte, attraverso il processo di privatizzazione può esser promosso anche un adeguato livello di competitività sul mercato promuovendo un dimensionamento dei vari operatori concorrenti, tale da evitare rischi di esercizio di poteri dominanti. In tal

senso il completamento della privatizzazione dei due soggetti attualmente dominanti, potrebbe essere associato ad una ulteriore cessione sul mercato, a soggetti diversi, di *asset* fisici o contrattuali.

In ogni caso l'Autorità ritiene opportuno sottolineare l'importanza che gli ulteriori processi di privatizzazione per il settore energetico si sviluppino in un quadro normativo di riferimento stabile (specialmente garante dei pubblici servizi affidati ad aziende concessionarie e regolate) in grado di consolidare il rapporto fiduciario fra istituzioni, mercati ed investitori e che faciliti lo stesso impegno della Autorità verso un quadro regolatorio altrettanto stabile, affidabile, nonché garante dei consumatori.