1. *Contenuto e finalità dell'indagine conoscitiva.*

L'indagine conoscitiva sulla situazione e le prospettive del settore energetico è stata deliberata dalla X Commissione Attività produttive della Camera il 9 ottobre 2001 ed ha preso l'avvio l'8 novembre dello stesso anno.

La necessità per la Commissione di concentrarsi sui problemi e sulle prospettive del settore è stata posta in relazione ai rilevanti mutamenti economici e normativi verificatisi in questo comparto produttivo, il cui quadro di riferimento, affatto stabilizzato, sta conoscendo un'ulteriore rapida evoluzione.

Partendo dai dati acquisiti e dalle conclusioni raggiunte nelle precedenti indagini conoscitive, svolte dalla Commissione nella scorsa legislatura, e attraverso un approfondimento delle diverse questioni tanto sul piano comunitario quanto a livello nazionale, l'obiettivo che si è proposto l'indagine è stato quello di valutare l'adeguatezza e le eventuali necessità di aggiornamento del quadro normativo nazionale e delle prospettive di effettiva realizzazione del mercato unico europeo, nonché di individuare possibili linee di indirizzo dell'azione del Governo sul piano interno e comunitario e le condizioni nelle quali le imprese italiane del settore si avviano alla competizione sul mercato continentale.

Nel corso dell'indagine la Commissione ha proceduto alle seguenti audizioni:

13 novembre 2001, Audizione di rappresentanti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas: Pippo Ranci, *Presidente*;

20 novembre 2001, Audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato: Giuseppe Tesauro e Michele Grillo rispettivamente *Presidente e Membro dell'Autorità;*

22 novembre 2001, Audizione di rappresentanti di Confindustria: Giampaolo Galli, *Direttore del centro studi di Confindustria,* Massimo Beccarello, *Direttore del nucleo public utilities e concorrenza di Confindustria* e Domenico Andrea Inglieri, *Consigliere di Assocostieri (Associazione nazionale depositi costieri olii minerali)*;

22 novembre 2001, Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL: Giovanni Guerisoli, *Segretario confederale della CISL*, Renato Matteucci, *Componente del dipartimento dei settori produttivi e delle reti CGIL*, Alfredo Belli, *Funzionario del settore energia della UIL*, Arsenio Carosi, *Segretario generale della FLAEI*, Giacomo Berni, *Segretario generale della FNLE*, Giuseppe Briano, *Funzionario di categoria UIL-CEM*;

23 novembre 2001, Audizione di rappresentanti della Confapi (Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria): Roberto Maria Radice, *Presidente*;

23 novembre 2001, Audizione di rappresentanti della Confesercenti: Pietro Rosa Gastaldo, *Segretario nazionale della FAIB (Federazione autonoma italiana benzinai)*;

23 novembre 2001, Audizione di rappresentanti della Confartigianato, della CNA (Confederazione nazionale artigianato e piccola e media impresa) e della CASA *(Confederazione autonoma sindacati artigiani)*: Ernesto Testa, *Vicepresidente della Confartigianato*, Marco PIGNI, *Responsabile settore energia e utilities della Confartigianato*, Filippo D'Andrea, *Responsabile ufficio promozione della CNA* e Paolo Melfa, *Segretario generale della CASA*;

29 novembre 2001, Audizione di rappresentanti delle imprese locali del settore: Giuliano Zuccoli, *Presidente di Federelettrica (Federazione nazionale imprese locali dei servizi elettrici) e Presidente della AEM Spa di Milano*; Renzo Capra, *Presidente dell'ASM Spa di Brescia*; Franco Reviglio, *Presidente dell'AEM Spa di Torino;* Fulvio Vento, *Presidente della Confservizi e presidente dell'ACEA di Roma*;

5 dicembre 2001, Audizione di rappresentanti dell'UNAPACE (Unione nazionale aziende produttrici e consumatrici di energia elettrica): Giordano Serena, *Presidente,* Carlo Di Primio, *Vicepresidente e* Francesco De Luca, *Direttore generale*;

15 gennaio 2002, Audizione di rappresentanti dell'Unione petrolifera: Pasquale De Vita, *Presidente* e Piero De Simone, *Direttore generale*;

16 gennaio 2002, Audizione di rappresentanti di Italenergia SpA: Umberto Quadrino, *Vicepresidente di Italenergia SpA,* Giulio Del Ninno, *Amministratore delegato di Edison*;

16 gennaio 2002, Audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome: Pietro Arduini, *Assessore alle finanze della regione Friuli-Venezia Giulia* e Ugo Cavallera, *Assessore all'ambiente della regione Piemonte*;

16 gennaio 2002, Audizione di esperti del mondo accademico e della ricerca scientifica e tecnologica: Alberto Clò, *Professore in economia industriale presso l'Università di Bologna* e Fabio Pistella, *Professore in economia applicata all'ingegneria presso l'Università di Roma 3*;

23 gennaio 2002, Audizione di rappresentanti dell'ENEL: Chicco Testa, *Presidente* e Franco Tatò, *Amministratore delegato*;

7 febbraio 2002, Audizione di rappresentanti di ENI: Gian Maria Gros-Pietro, *Presidente*, Vittorio Mincato, *Amministratore delegato*;

14 febbraio 2002, Audizione di rappresentanti dell'ENEA: Carlo Rubbia, *Commissario straordinario;*

15 febbraio 2002, Audizione del Vicepresidente della Commissione europea e Commissario ai trasporti e all'energia, Loyola de Palacio;

20 febbraio 2002, Audizione di rappresentanti di imprese estere del settore operanti in Italia: Jesus Olmos Clavijo, *Amministratore delegato Endesa Italia e vicedirettore esecutivo Endesa Europa,* Enzo Capra, *Presidente dell'ASM di Brescia*;

27 febbraio 2002, Audizione del ministro delle attività produttive, Antonio Marzano;

28 febbraio 2002, Audizione di rappresentanti del Gestore della rete di trasmissione nazionale: Salvatore Machì, *Presidente* e Pier Luigi Parcu, *Amministratore delegato*;

7 marzo 2002, Audizione del Commissario europeo alla concorrenza, Mario Monti;

8 marzo 2002, Seguito dell'audizione del Ministro delle attività produttive, Antonio Marzano.

Sono inoltre pervenuti contributi scritti da parte di due ulteriori soggetti, Assomineraria e Federchimica.

2. *La disciplina comunitaria e la costruzione del mercato interno.*

2.1 Le normative comunitarie in materia di energia.

La materia dell'energia è stata originariamente oggetto di una peculiare attenzione da parte delle istituzioni comunitarie. In proposito è sufficiente accennare al ruolo svolto dalla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) e dalla Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) sorte per regolare lo sfruttamento delle fonti carbosiderurgiche e nucleari e per sviluppare un mercato comune delle materie prime e delle infrastrutture. Nel trattato istitutivo della Comunità economica europea non figura tuttavia alcuna disposizione in materia di energia. Solo a partire dagli anni sessanta, nell'ambito della Comunità economica europea si comincia a discutere dell'esigenza di sviluppare politiche volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la regolarità delle forniture petrolifere in situazioni di crisi.

Negli anni novanta viene avviata la politica di costruzione del mercato interno dell'energia, con l'obiettivo di realizzare un progressivo ridimensionamento dei monopoli pubblici. Tra le attribuzioni della Comunità compaiono anche l'adozione di « misure in materia di energia » e la politica di « incentivazione della creazione e dello sviluppo di reti transeuropee ». In questo quadro sono adottate la direttiva 90/377/CEE del 29 giugno 1990 sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale di gas e di energia elettrica, nonché la direttiva 90/547/CEE del 29 ottobre 1990 e la direttiva 91/296/CEE del 31 maggio 1991 relative al transito sulle grandi reti dell'elettricità e del gas naturale. A completamento di una prima fase della politica

comunitaria, con la direttiva 94/22/CE del 30 maggio 1994 sono state liberalizzate le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di petrolio e gas naturale.

Il processo di liberalizzazione riceve tuttavia un impulso determinante solo con la direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996 e la direttiva 98/30/CE del 22 giugno 1998 che definiscono regole comuni per il funzionamento del mercato interno dell'elettricità e del gas. Le direttive sono orientate a realizzare un mercato dell'energia concorrenziale contraddistinto dalla eliminazione di ogni diritto esclusivo in materia di produzione, importazione, esportazione e vendita. Un importante strumento al quale si affidano le nuove direttive per aprire il mercato alla concorrenza è rappresentato dal riconoscimento in favore di una determinata categoria di consumatori (i c.d. clienti idonei), i cui componenti sono destinati ad un progressivo incremento, della libertà di scegliere il fornitore del servizio. La tendenza alla liberalizzazione è bilanciata dal riconoscimento dell'esigenza di garantire, attraverso l'imposizione di obblighi alle imprese da parte degli Stati, *standards* di servizio pubblico in tema di sicurezza, regolarità dell'approvvigionamento, qualità, prezzo, tutela dell'ambiente. Gli Stati membri che lo desiderano, inoltre, possono attuare una programmazione a lungo termine per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti.

Le direttive, in applicazione del principio di sussidiarietà, non definiscono una disciplina rigida e riconoscono ampi margini di discrezionalità a ciascuno Stato membro che può scegliere il regime più rispondente alla sua particolare situazione.

Per quanto specificamente riguarda il settore elettrico, gli ulteriori principi fondamentali desumibili dalla direttiva 96/92/CE sono i seguenti:

ingresso di nuovi operatori nel settore della generazione da realizzarsi o attraverso un regime di autorizzazione a singoli produttori in possesso di determinati requisiti o attraverso un regime di programmazione e gare d'appalto;

separazione della gestione rete di trasmissione dalle attività di generazione e di distribuzione;

separazione contabile tra le attività di generazione, trasmissione e distribuzione per le imprese che operano in tutte e tre le fasi;

accesso alla rete negoziato (i consumatori acquistano energia direttamente dai produttori e devono inoltre avere libero accesso alle reti di trasmissione e distribuzione), anche attraverso il sistema dell'Acquirente unico, persona giuridica designata dallo Stato con il compito di acquistare energia dai produttori e di collocarla sul mercato (in questo caso ai clienti idonei deve tuttavia essere conservata la facoltà di rivolgersi direttamente ai produttori).

Per quanto specificamente riguarda il settore del gas, gli ulteriori principi fondamentali desumibili dalla direttiva 98/30/CE sono i seguenti:

riconoscimento dei medesimi diritti alle imprese del settore, che devono essere gestite secondo principi commerciali;

obbligo per le imprese integrate di tenere contabilità separate per le attività di trasporto, distribuzione e stoccaggio di gas naturale;

garanzia dell'accesso dei terzi (clienti idonei) alla rete di trasporto attraverso una procedura di accesso negoziato (la stipula di contratti di vettoriamento sulla base di accordi commerciali volontari) o di una procedura di accesso regolamentato (l'accesso dei clienti idonei alla rete è automatico ed avviene sulla base di tariffe regolamentate);

limitazioni dell'accesso alla rete solo a motivo del difetto di capacità della rete stessa, quando l'accesso comprometterebbe l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico ed in presenza di gravi difficoltà economiche connesse ai contratti *take or pay* (tali contratti impegnano l'importatore a garantire al fornitore i ricavi indipendentemente dalla quantità prelevata).

Dall'analisi delle direttive emerge come la liberalizzazione del mercato europeo sia in gran parte affidata al progressivo incremento della quota di clienti liberi di rivolgersi al produttore di loro preferenza (c.d. clienti idonei). Le disposizioni della normativa comunitaria in materia risultano più puntuali e vincolati con riferimento al mercato del gas mentre per quello dell'energia elettrica attribuiscono una maggiore discrezionalità ai singoli Stati.

Per quanto riguarda il settore elettrico, la direttiva dispone che siano dichiarati subito clienti idonei quelli con un consumo annuo superiore a 100 GWh e le imprese di distribuzione. Per il resto viene affidato ai singoli Stati il compito di realizzare un'apertura significativa del mercato attraverso l'individuazione della quota del mercato nazionale da calcolarsi sulla base della quota consumata dai clienti finali il cui consumo sia superiore a 40GWh l'anno. Tale livello di consumo annuale doveva essere ridotto a 20GWh e poi a 9GWh rispettivamente dopo 3 e 6 anni dall'entrata in vigore della direttiva.

Riguardo al settore del gas, la direttiva prevede che siano considerati clienti idonei i produttori di energia elettrica, le aziende distributrici per la quota di consumo dei propri clienti idonei ed i clienti finali con un consumo di 25 milioni di metri cubi per sito (la soglia si abbassa a 15 e 5 milioni di metri cubi trascorsi rispettivamente 5 e 10 anni dall'entrata in vigore della direttiva). È compito degli Stati realizzare immediatamente un'apertura del mercato pari al 20 per cento dei consumi annuali nazionali, percentuale questa che dovrà crescere sino al 28 per cento dopo 5 anni ed al 33 per cento dopo 10 anni.

In proposito va rilevato come la liberalizzazione di un mercato dipenda, nominalmente dalla quota di clienti liberi, ma sostanzialmente dalla quota di offerta libera effettivamente disponibile. In materia le direttive non contengono tuttavia prescrizioni vincolanti e ciò consente che si realizzi un diverso livello di apertura dell'offerta nei singoli Stati membri.

2.2 Le nuove proposte della Commissione europea.

La due direttive 96/92/CE (settore elettrico) e 98/30/CE (settore gas) prevedevano una loro revisione da effettuarsi dopo nove e dieci anni dalla loro entrata in vigore (2006 e 2008). Tuttavia la Commissione ha già predisposto una proposta di revisione (COM/2001/125) che è stata discussa nel vertice europeo di Stoccolma (marzo 2001) e quindi nel

vertice europeo di Barcellona (marzo 2002). Nel primo caso la trattazione è stata rinviata per l'opposizione della Francia, sostenuta dalla Germania, nel secondo è stato raggiunto un accordo che ridimensiona l'ipotesi di partenza della Commissione.

Entrambe le direttive prevedevano che la Commissione promuovesse uno studio approfondito sul processo di liberalizzazione. Tuttavia il documento prodotto (*Completing the internal market* – SEC/2001/438) non fornisce una rappresentazione analitica e puntuale degli effetti dell'apertura del mercato nei singoli paesi e si limita prevalentemente ad affermazioni di carattere generale circa la positività delle scelte effettuate. Ciò ha impedito l'emersione delle distorsioni e delle incongruenze della prima fase di liberalizzazione – evidenziate nel corso delle audizioni (v. par. 4.2) – che potrebbero tra l'altro riproporsi nella seconda fase a danno dei paesi che più hanno aperto i loro mercati.

La proposta di direttiva prevede di liberalizzare il mercato elettrico per tutti i consumatori non domestici a partire dal primo gennaio 2003 e quello del gas dal primo gennaio 2004 nonché di liberalizzare entrambi i mercati anche per i consumatori domestici a partire dal primo gennaio 2005.

Le altre fondamentali proposte della Commissione erano le seguenti:

consentire solo l'accesso regolato alle reti di trasporto e di distribuzione sulla base di tariffe stabilite o approvate dall'Autorità;

l'obbligo di costituire un gestore della rete di trasporto ed un gestore della rete di distribuzione che operino in regime di separazione contabile qualora le reti non risultino separate proprietariamente dalle altre attività;

l'obbligo, per le imprese integrate, di separare contabilmente l'attività di vendita;

l'obbligo per gli Stati membri di costituire Autorità di regolamentazione indipendenti dagli operatori, alle quali può essere assegnato il compito di monitorare la sicurezza di fornitura dell'energia elettrica (il monitoraggio dell'andamento della domanda e dell'offerta di energia è comunque un obbligo per gli Stati membri);

la ridefinizione degli obblighi di servizio pubblico, con l'introduzione di obblighi specificamente indicati per la tutela dei consumatori;

l'obbligo di garantire il servizio universale, inteso come diritto riconosciuto a tutti i clienti nei diversi Stati membri ad « essere forniti di elettricità di una qualità specificata a prezzi accessibili e ragionevoli ».

Al Consiglio europeo di Barcellona (15-16 marzo 2002) è intervenuta, in particolare, un'intesa sui seguenti punti:

libertà di scelta del fornitore elettrico e del gas per tutti i consumatori non domestici a partire dal 2004;

il rinvio ad una data anteriore al Consiglio europea di primavera del 2003 della decisione di ulteriori misure che dovranno in ogni caso tenere conto degli obblighi di servizio pubblico, della sicurezza dell'approvvigionamento e della tutela delle aree periferiche e dei gruppi di popolazione più vulnerabili;

separazione della trasmissione e distribuzione dalla produzione e fornitura;

accesso non discriminatorio dei consumatori e produttori alla rete sulla base di tariffe trasparenti e pubblicate;

istituzione in ciascuno Stato membro di una funzione di regolamentazione, nell'ambito del quadro normativo appropriato;

l'obiettivo di raggiungere entro il 2005 un livello di interconnessione delle reti elettriche pari ad almeno il 10 per cento della capacità di generazione installata.

Rispetto alla proposta di direttiva formulata dalla Commissione, è da rilevare, in particolare, l'assenza di una data per la liberalizzazione del mercato dei consumatori domestici.

3. *La disciplina legislativa nazionale.*

3.1 Il quadro delle competenze.

Sulla base dei principi costituzionali generali, al Governo nella sua collegialità ed al Parlamento deve essere riconosciuto il compito di definire le linee generali della politica energetica nazionale ed al Ministro delle attività produttive il compito di determinare gli indirizzi di carattere settoriale. Sul piano normativo va ricordato come, prima dell'adozione delle direttive in ambito comunitario, sia intervenuta la legge 14 novembre 1995, n. 481, « Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità », che ha in particolare istituito l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas determinandone le attribuzioni. Il Governo, al quale sono espressamente riconosciute le funzioni di indirizzo del settore, ha il compito di formulare indirizzi di politica generale di cui l'Autorità deve tenere conto nell'esercizio delle proprie competenze nonché di indicare all'Autorità, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria, il quadro delle esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del paese.

All'Autorità, alla quale viene attribuita piena autonomia ed indipendenza di giudizio e di valutazione, sono conferite sia funzioni di governo del comparto di natura prettamente amministrativa sia funzioni di garanzia di carattere paragiurisdizionale ed arbitrale. L'Autorità, oltre a dover adottare le misure necessarie al funzionamento del mercato e a regolare il settore di competenza, è tenuta a svolgere una funzione consultiva e di proposta nei confronti del Governo e del Parlamento. Tra le competenze maggiormente significative dell'Autorità si ricordano la formulazione di osservazioni e

proposte a Governo e Parlamento sui servizi da assoggettare a regime di concessione e di autorizzazione; la proposta ai ministri competenti degli schemi di rinnovo o variazione delle concessioni; il controllo sulle modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi; il potere di determinare ed aggiornare, in relazione all'andamento del mercato, le tariffe, nonché le modalità per il recupero dei costi sostenuti nell'interesse generale; l'adozione delle direttive per la separazione contabile ed amministrativa e la verifica dei costi delle singole prestazioni; il controllo dello svolgimento dei servizi con poteri di ispezione e di accesso; la valutazione di reclami, istanze e segnalazione presentate dagli utenti e dai consumatori.

Le competenze del Ministro delle attività produttive in materia di elettricità e gas sono state invece disciplinate dalle normative di settore (decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, per l'energia elettrica e decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, per il gas). Le medesime normative hanno inoltre declinato, con riferimento ai singoli settori, le competenze dell'Autorità individuate in via generale dalla legge n. 481.

Riguardo ai comparti dell'elettricità e del gas viene quindi a delinearsi un quadro delle competenze assai complesso ove, ferma restando la potestà di indirizzo degli organi politici (Governo, Parlamento, Ministro), le funzioni di regolamentazione ed amministrative risultano ripartite tra il Ministro delle attività produttive e l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas. In linea generale, i compiti che implicano l'esercizio di discrezionalità amministrativa risultano conferiti al Ministro e quelli che comportano l'esercizio di discrezionalità tecnica all'Autorità. Va in proposito sottolineato come l'Autorità sia preposta allo svolgimento di compiti di estrema rilevanza ai fini di un'effettiva liberalizzazione dei mercati quali, ad esempio, la determinazione delle condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alla rete di trasmissione dell'energia elettrica nonché l'individuazione dei criteri in base ai quali le opere per l'allacciamento alla rete di trasporto e dispacciamento del gas richieste dagli utenti sono considerate economicamente e tecnicamente realizzabili.

Anche le regioni e gli enti locali sono titolari di compiti amministrative nei settori in esame, con particolare riguardo all'organizzazione dei servizi sul territorio e alle fonti energetiche rinnovabili. Il conferimento delle funzioni è avvenuto con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, come modificato dal decreto legislativo 29 novembre 1999, n. 443, che ha in particolare attribuito alle regioni la costruzione e l'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza inferiore ai 300 MW termici e le reti di trasporto con tensione inferiore a 150 kW. Alle regioni spettano inoltre la concessione di contributi ad impianti che utilizzano fonti alternative, la concessione di contributi per la costruzione o riattivazione di impianti idroelettrici e l'emanazione di norme per la certificazione energetica degli edifici.

La tutela degli interessi generali e collettivi inerenti ai settori in esame risulta pertanto affidata ad una pluralità di soggetti, determinando una struttura di regolazione particolarmente complessa, caratterizzata da un intreccio di competenze politiche, amministrative e tecniche.

Il quadro delle competenze deve infine tenere conto del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha inserito tra le materie di legislazione concorrente la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia. Deve peraltro essere considerato come la materia dell'energia presenti profili non estranei a materie rimesse alla competenza esclusiva dello Stato quali la tutela dei mercati finanziari e della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e la tutela della sicurezza nazionale. Il sistema delle competenze legislative è in ogni caso destinato a subire rilevanti modifiche volte ad attribuire alle regioni un ruolo assai più significativo.

È infine da ricordare come la legge costituzionale n. 3 del 2001 incida anche sui criteri per il riparto delle funzioni amministrative tra Stato, regioni ed enti locali, modificando, con il nuovo testo dell'articolo 118, il previgente principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, derogabile peraltro dal legislatore ordinario. Tale genere di funzioni è ora attribuito in via generale ai Comuni « salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ».

3.2 La disciplina del settore elettrico.

Il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, nel recepire la direttiva 96/92/CE, ha liberalizzato le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica. La normativa vigente può essere sinteticamente riassunta come segue:

riserva dell'attività di trasmissione e dispacciamento allo Stato e affidamento della relativa gestione ad un soggetto pubblico, il Gestore della rete, che ha il compito di garantire la sicurezza, l'affidabilità e l'efficienza della rete e l'obbligo di consentire la connessione alla rete a tutti i soggetti che ne facciano richiesta. La proprietà della rete resta invece all'ENEL;

costituzione da parte dell'ente gestore della rete di una società per azioni, l'Acquirente unico, con il compito di garantire ai clienti vincolati la disponibilità di energia necessaria attraverso la stipula di contratti con i produttori;

costituzione da parte dell'ente gestore della rete di una società per azioni, il Gestore del mercato, cui spetta l'organizzazione del mercato dell'energia elettrica- basato sul sistema dei contratti bilaterali e, a partire dal gennaio 2001, su di una borsa dell'energia elettrica (a tutt'oggi non operante) – secondo criteri di neutralità, trasparenza, obiettività e di concorrenza tra produttori;

piena liberalizzazione delle attività di produzione e di importazione dell'energia elettrica, con previsione del regime autorizzatorio per la costruzione e l'esercizio degli impianti;

fissazione di un limite alla quota di produzione di energia da parte di una singola azienda: dal 1º gennaio 2003 nessun soggetto

potrà produrre o importare più del 50 per cento dell'energia elettrica prodotta o importata in Italia. Al fine del rispetto di tale limite, è prevista la cessione da parte dell'ENEL di 15 mila MW della propria capacità produttiva;

è fatto obbligo alle imprese distributrici di connettere alle proprie reti tutti i soggetti che ne facciano richiesta e si prevede il rilascio di una sola concessione di distribuzione per ciascun ambito comunale;

sono liberalizzate le attività di importazione ed esportazione dell'energia elettrica. Il Gestore della rete ha il compito di individuare le linee interconnesse con quelli di altri Stati e di comunicare al Ministero delle attività produttive ed all'Autorità di settore la capacità della rete utilizzata per l'importazione e per l'esportazione nonché una previsione sulla capacità disponibile nel decennio;

viene incentivato l'uso delle energie rinnovabili, il risparmio energetico, la riduzione delle emissioni di anidride carbonica e l'utilizzo delle risorse energetiche nazionali, prevedendo, a carico degli importatori e dei produttori che concorrono all'offerta di energia per più di 100 GWh su base annua, l'obbligo di immettere nella rete una quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, pari inizialmente ad almeno il 2 per cento, o di acquistare una quota equivalente da altri produttori o dall'operatore di mercato;

l'ENEL viene obbligata a costituire più società per azioni aventi ciascuna rispettivamente ad oggetto la produzione, la distribuzione e la vendita ai clienti vincolati, la vendita ai clienti idonei e la proprietà della rete di trasmissione;

vengono definiti clienti idonei i distributori, i grossisti, i clienti idonei stranieri, i clienti finali e le imprese che abbiano consumato nell'anno precedente più di 30GWh, dal 1° gennaio 2001 tale soglia è scesa a 20GWh e dal 1° gennaio 2002 a 9GWh. La legge n. 57 del 2001, che per questa parte risulterà operativa solo novanta giorni dopo che l'ENEL avrà ceduto almeno 15 mila MW di capacità produttiva, ha quindi attribuito la qualifica di cliente idoneo a tutti i clienti finali, singoli o associati, il cui consumo sia risultato nell'anno precedente superiore a 0,1 GWh e sia destinato alle attività esercitate da imprese nonché alle pubbliche amministrazioni.

In tal modo si è realizzata l'apertura del mercato per quanto riguarda le fasi della produzione e della vendita, mentre le fasi di trasmissione e dispacciamento, trattandosi di monopoli naturali, non sono interessate dalla concorrenza. L'attività di distribuzione, pur essendo esercitata a livello locale da un unico operatore, è oggetto di un procedimento concessorio che consente di valutare comparativamente le condizioni alle quali i diversi operatori intendono svolgere il servizio.

3.3 La disciplina del settore del gas.

Nel settore del gas la liberalizzazione è stata avviata con il decreto-legislativo 25 novembre 1996, n. 625, che ha recepito la

direttiva 94/22/CE, liberalizzando le attività di prospezione, ricerca e coltivazione ed è stata portata a termine con il decreto-legislativo 23 maggio 2000, n. 164, che ha recepito la direttiva 98/3/CE, liberalizzando le attività di stoccaggio, trasporto, distribuzione e fornitura di gas naturale.

La normativa vigente può essere sinteticamente riassunta come segue:

la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sono aperte ai privati: sono previste procedure concorsuali per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio del diritto esclusivo di ricerca e coltivazione in una determinata area geografica;

l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas è competente in materia di determinazione di tariffe di stoccaggio, dispacciamento, distribuzione e vendita ai clienti non idonei; risoluzione di controversie relative all'accesso al sistema del gas; predisposizone del contratto tipo per la definizione dei rapporti tra gli enti affidanti ed il gestore del servizio di distribuzione; fissazione dei criteri di accesso alla rete ed obblighi delle imprese di trasporto; criteri per la realizzazione delle opere di allacciamento;

l'approvvigionamento (importazione e coltivazione) è soggetto a semplice comunicazione se il gas proviene da paesi UE e ad autorizzazione del Ministro delle attività produttive se proviene da paesi extracomunitari;

il trasporto ed il dispacciamento sono attività libere ma di interesse pubblico (ne deriva l'obbligo per le imprese di allacciare alla propria rete gli utenti che lo richiedono ed il compito del Ministro delle attività produttive di definire la rete dei gasdotti e le regole del dispacciamento in casi di emergenza);

l'attività di stoccaggio è esercitata in regime di concessione di durata non superiore a 20 anni ed i titolari sono soggetti a determinati obblighi;

l'attività di distribuzione è svolta in regime di servizio pubblico, affidata mediante gara e per non oltre 12 anni;

l'attività di vendita ai clienti finali è sottoposta ad autorizzazione del Ministro delle attività produttive rilasciata sulla base delle capacità tecniche e finanziarie;

è stabilita una quota massima di vendita ai clienti finali (50 per cento dei consumi nazionali) e di immissione di gas nella rete nazionale (75 per cento dei consumi nazionali);

dal 1° gennaio 2002 sono oggetto di separazione societaria: l'attività di trasporto e dispacciamento; l'attività di distribuzione; l'attività di vendita, che può inoltre essere svolta solo dalle imprese che non svolgano nel settore altre attività oltre quelle di importazione, esportazione e coltivazione;

per l'attività di stoccaggio è prevista la separazione contabile dalle attività di trasporto e dispacciamento e la separazione contabile da tutte le altre attività della filiera;

la qualifica di cliente idonei viene attribuita a determinate categorie di imprese che acquistano o utilizzano il gas ed a tutti gli utenti finali con consumi superiori a 200 mila Smc annui; dal 1° gennaio 2003 tutti i clienti sono idonei;

sono previsti, a condizioni di reciprocità, i medesimi diritti per tutte le imprese di paesi UE.

Analogamente a quanto osservato con riferimento al settore dell'energia elettrica, di un vero e proprio mercato può parlarsi solo con riferimento alla fase dell'approvvigionamento (coltivazione e importazione) e della vendita del gas.

4. *Temi affrontati nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione.*

4.1 La politica energetica.

La politica energetica ha il compito di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e la disponibilità di energia ad un prezzo congruo. Il commissario europeo Loyola de Palacio, con riferimento al « Libro verde sull'energia » pubblicato di recente dalla Commissione europea, ha ricordato come l'energia sia divenuto un tema all'attenzione della comunità internazionale e risulti evidente l'importanza strategica della disponibilità di energia accessibile, affidabile e pulita. È pertanto a suo avviso decisivo che la sicurezza dell'approvvigionamento energetico diventi un *leit motiv* per le azioni comunitarie nel campo dell'energia. La rilevanza della politica energetica deriva in particolare dalla circostanza, rilevata dal prof. Pistella, che mentre risulta assicurata la disponibilità fisica delle fonti per un periodo di almeno cinquant'anni, sussiste invece un problema di disponibilità geopolitica e strategica che non può essere ignorato.

Il Presidente dell'ENI ha per parte sua osservato come il settore dell'energia non possa funzionare solo sulla base di condizioni di mercato, perché i tempi di predisposizione dell'offerta sono molto lunghi e la domanda di energia è rigida, e richieda sia una regolazione del mercato sia una politica industriale. Di analogo tenore sono apparse le considerazioni del Gestore della rete di trasmissione nazionale, secondo il quale una transizione dal monopolio al mercato non può esistere senza una politica energetica, senza un progetto che dia agli investitori le certezze di cui hanno bisogno. Anche ad avviso delle organizzazioni sindacali occorrerebbe una più intensa attività di indirizzo da parte del Governo e del Parlamento da esercitarsi, in particolare, in sede di predisposizione del Documento di programmazione economico-finanziaria.

La difficoltà delle moderne politiche energetiche – come ha sottolineato il prof. Clò – è tuttavia dovuta al fatto di non disporre più degli strumenti di un tempo quali i monopoli, le imprese pubbliche, gli aiuti di Stato e la programmazione. Da qui la necessità di reinventare tali politiche, facendo affidamento su strumenti compatibili con il mercato, come è stato fatto negli ultimi anni in Europa dove, con un approccio pragmatico e discreto, sono state rafforzate

e concentrate le industrie nazionali, nella prospettiva di una competizione non più nazionale ma continentale.

Una politica in materia di programmazione, attuata secondo strumenti idonei, non è del resto incompatibile, come ha rilevato il Commissario europeo Monti, con le politiche di liberalizzazione perseguite dalle direttive comunitarie. Gli esponenti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome hanno indicato come un possibile ed utile strumento di politica energetica proprio un'azione di programmazione e pianificazione svolta attraverso una cabina di regia costituita da rappresentanti statali e regionali. È stato in proposito ricordato come le regioni abbiano già da tempo adottato piani energetici, inizialmente orientati alle fonti rinnovabili e, dopo il recente ampliamento delle competenze amministrativa, con oggetto e finalità più ampi.

Il Ministro Marzano ha annunciato di stare predisponendo un documento, che ha chiamato programma energetico, nel quale riassumere l'insieme degli obiettivi, degli indirizzi e degli strumenti. Il Ministro ha rilevato come, oltre al Parlamento ed al Governo, esista una molteplicità di soggetti con un ruolo nel settore dell'energia (Unione europea, regioni, enti locali, Autorità per l'energia elettrica ed il gas, Autorità antitrust). A suo giudizio occorre chiarire i ruoli e le competenze nella definizione della politica energetica, facendo coincidere responsabilità e poteri.

4.2 *Le asimmetrie del mercato europeo dell'energia.*

Ogni politica energetica deve prendere le mosse dal quadro comunitario. Il processo di liberalizzazione in corso in Italia è infatti parte integrante del processo di creazione di un mercato europeo unico dell'energia. Non solo, infatti, le scelte compiute a livello nazionale sono state determinate dal livello comunitario, ma i loro effetti sono in larga parte condizionati dagli sviluppi della politica dell'Unione e dal grado e dalle modalità di recepimento delle direttive da parte degli altri Stati membri.

In proposito è stato da più parti rilevato come il processo di recepimento, da valutarsi in base alla libertà di scelta concessa ai consumatori, alla facoltà di accesso alle reti ed alla separatezza della gestione della rete, non appaia assolutamente uniforme, bensì avanzato in alcuni ed arretrato in altri Stati membri. Come si è visto, la Commissione europea, al fine di assicurare una maggiore uniformità nel recepimento delle direttive, ha proposto al Consiglio europeo l'adozione di una nuova direttiva che è stata oggetto di esame al Consiglio europeo di Barcellona.

Ad avviso dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, nell'Unione europea i mercati energetici risultano attualmente poco comunicanti e la transizione verso un mercato unico è frenata dall'insufficienza delle interconnessioni fisiche, dalla eterogeneità delle strutture industriali e di mercato, dall'insufficiente incisività delle regole comuni indicate dalle direttive e dalla diversa velocità e incisività con cui i sistemi nazionali convergono verso di esse. Ad esempio l'Autorità ha ricordato come i gestori delle reti di trasmissione dell'elettricità

europee non abbiano ancora raggiunto un accordo per introdurre un sistema trasparente di tariffe di transito sulla rete e come la direttiva sul gas naturale non sia stata ancora recepita da alcuni Stati membri, tra cui la Francia e la Germania. Senza investimenti nella capacità di interconnessione, come ha ribadito la società Endesa, non è facile parlare di mercato unico.

È importante sottolineare come le asimmetrie che si registrano nel contesto europeo non derivino soltanto da ritardi nell'attuazione delle direttive ma anche dal contenuto delle direttive stesse che lasciano ampi spazi di discrezionalità ai singoli paesi. Ciò consente, ad esempio, che in Francia la EDF (Electricité de France) operi in posizione di sostanziale monopolio ed utilizzi al contempo le opportunità competitive offerte dal processo di liberalizzazione dell'offerta in atto in altri paesi. L'ENEL ha sostenuto che anche in Germania è in corso una liberalizzazione solo apparente in quanto le imprese tedesche sarebbero tutelate, nelle rispettive zone d'influenza, da un sistema di accesso alle reti negoziato e non regolamentato, che rende estremamente difficile per i loro concorrenti penetrare nel mercato.

L'ENI, con riferimento al mercato del gas, ha ritenuto che la principale asimmetria sia stata determinata dall'ampiezza con la quale l'Italia ha applicato la direttiva comunitaria, che non prevedeva né l'apertura totale immediata del mercato, fissata a livello nazionale per il 2003, né la fissazione delle quote massime di immissione del gas nella rete nazionale (75 per cento dei consumi nazionali) e di vendita ai clienti finali (50 per cento dei consumi nazionali). Anche con riferimento al mercato dell'energia elettrica sono stati introdotti, a livello nazionale, i limiti all'offerta di energia evidenziati al paragrafo 3.2 che non trovano corrispondenza negli altri Stati membri.

Complessivamente emerge, come osservato dal prof. Pistella, l'insussistenza allo stato di una politica comunitaria realizzata in maniera equilibrata nei diversi paesi e la scelta di ciascun paese di procedere in maniera autonoma, con la conseguenza che paesi con sistemi diversi dal nostro possono trarre grossi vantaggi dall'accelerazione del processo di apertura del mercato italiano.

Il commissario europeo Loyola de Palacio ha affermato che la migliore risposta all'asimmetria dei mercati è quella di attuare una totale apertura dei mercati stessi e non ha ritenuto, invece, accettabile il blocco dell'apertura del mercato interno dell'energia. Per il commissario europeo Monti la soluzione al problema delle asimmetrie non può in ogni caso essere rappresentata dal contrastare, attraverso l'introduzione di limitazioni alla circolazione dei capitali, l'acquisizione di imprese nazionali da parte di imprese europee che beneficiano di particolari protezioni. Occorre invece a suo avviso sostenere la nuova proposta di direttiva avanzata dalla Commissione che mira a rendere effettiva l'apertura dei mercati. Anche secondo l'Autorità per la concorrenza ed il mercato occorre trovare una soluzione europea, nella consapevolezza che l'origine del problema, oltre che nella timidezza delle direttive, è da ricercarsi nella mancanza di una guida uniforme nel controllo della fase di realizzazione del processo di liberalizzazione del mercato dell'energia nei paesi membri. Per Confindustria va in ogni caso assicurata una certa omogeneità nei processi di privatizzazione e liberalizza-