



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**MONOPOLIO DELLO STATO: ANALISI
DEL CASO ENEL**

**STATE MONOPOLY: ANALYSIS OF THE
ENEL CASE**

Relatore:
Prof. Stefano Staffolani

Rapporto Finale di:
Achraf Silmi

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1 - MONOPOLIO

1.1 Di cosa si tratta

1.2 Cause del monopolio: monopolio naturale

1.3 Cause del monopolio: monopolio generato dall'intervento dello Stato

CAPITOLO 2 - MONOPOLIO PUBBLICO

2.1 Di cosa si tratta

2.2 Inefficienza della gestione pubblica delle imprese

2.3 L'impresa pubblica in Italia: cenni storici

2.4 Il monopolio dell'energia elettrica: l'Enel

2.4.1 Monopolio dello stato nell'energia elettrica

2.4.2 Dalla nazionalizzazione alla liberalizzazione

2.4.3 Mercato libero e mercato tutelato

CONCLUSIONI

TESTI E RIFERIMENTI

INTRODUZIONE

L'economia politica si divide in due branche: la macroeconomia, ossia la scienza che studia i sistemi economici nel loro complesso e i fenomeni che avvengono in essi, e la microeconomia, ossia la branca che studia e definisce i comportamenti degli operatori economici in tali sistemi.

Tra questi due rami vige uno stretto rapporto di interrelazione concettuale, in quanto molti concetti che si definiscono in una branca hanno come base nozioni che si sono definiti nell'altra. Ma da un certo punto di vista, ovviamente soggettivo, è in qualche modo possibile dare il titolo di materia "originaria" alla microeconomia, e di materia "derivata" all'altra. Questo perché la nostra conoscenza sul come i macro-ingranaggi dell'economia si muovono si fonda su presupposti microeconomici, che ci spiegano come i singoli operatori economici si comportano di fronte a determinati cambiamenti o nei confronti di determinate grandezze.

Tra i vari oggetti di studio della microeconomia, questa tesi affronta la questione dei mercati: più precisamente, svilupperà il concetto di MONOPOLIO PUBBLICO. L'analisi che si andrà ad effettuare partirà dalle caratteristiche principali del monopolio e dalle differenze di fondo con il mercato di riferimento nello studio microeconomico, ossia il mercato di concorrenza perfetta; continuerà con la spiegazione delle cause e degli effetti che le situazioni monopolistiche

comportano per l'azienda monopolista, per le aziende concorrenti e per i consumatori, e si concluderà con l'approfondimento del concetto di monopolio pubblico, che porta alla presentazione di cenni sulla storia dell'impresa pubblica in Italia e all'affronto del caso Enel, la più grande azienda pubblica monopolista del ventesimo secolo.

Tra le varie tipologie di mercato, il monopolio è sicuramente quello che crea maggior dibattito, perché è quello con effetti più drastici, positivi o negativi che siano, e che coinvolge grandi potenze, dai grandi conglomerati alle organizzazioni nazionali e sovranazionali in merito alle politiche antitrust.

CAPITOLO 1

1.MONOPOLIO

1.1 DI COSA SI TRATTA

Nell'economia politica, il secondo mercato che generalmente si va ad analizzare e che è l'antitesi del modello di riferimento dello studio microeconomico (cioè il mercato perfettamente concorrenziale) è il Monopolio. Questo mercato è caratterizzato dalla presenza di una pluralità di consumatori e un unico venditore, la cui domanda di beni quindi coincide con la domanda complessiva di mercato. Ciò rende l'impresa monopolista una price-maker, nel senso che, mentre nel mercato di concorrenza perfetta le aziende operavano sulla base di prezzi considerati come delle variabili fisse generate dal mercato, nel monopolio è l'unica impresa produttrice che decide il prezzo di mercato a cui vendere i propri prodotti o servizi, con la consapevolezza che prezzi elevati comportano minori quantità vendute rispetto a prezzi più bassi: dal punto di vista grafico, data la funzione di domanda, l'impresa deve decidere in che punto della curva di domanda collocarsi, o in altre parole, quale quantità Q produrre, decidendo indirettamente anche il prezzo di mercato dei beni. Ma su che base viene scelta la quantità da vendere? Sappiamo che, ai fini degli studi microeconomici, l'obiettivo unico dell'impresa produttrice è la massimizzazione del suo profitto. Ebbene, la quantità che la monopolista deciderà di produrre e vendere, che permette di

perseguire tale obiettivo, sarà quella in corrispondenza del quale i ricavi marginali MR (incremento dei ricavi totali RT derivante da un'unità aggiuntiva di quantità venduta) sono uguali ai costi marginali MC (incremento dei costi totali CT derivante da un'unità aggiuntiva di quantità prodotta).

Le aziende monopoliste si dice abbiano “potere di mercato”, per questa capacità di incidere sull'intero mercato in cui operano.

Gli effetti distintivi che differenziano il monopolio dal mercato di concorrenza perfetta si riflettono soprattutto sul surplus sociale e su come si distribuisce fra gli operatori economici. Esso è dato dalla somma tra surplus dei consumatori (la somma che i compratori riescono a spendere in meno rispetto a quanto sarebbero disposti a spendere per acquistare un bene) e surplus dei venditori (la somma che i venditori riescono a incassare in più rispetto a quanto sarebbero disposti ad incassare sulla vendita di un bene); sono indicativi del benessere di ciascuno dei due aggregati. Nel lungo periodo, se ci troviamo in un mercato di concorrenza perfetta, il surplus del consumatore coincide con tutto il benessere sociale, perché nel lungo termine le aziende non generano profitti. Nel passaggio da questo modello al monopolio, il benessere sociale si riduce, e si registra una “redistribuzione” di questo dai consumatori ai produttori (diminuisce il surplus dei consumatori e aumentano gli extraprofitti). Ciò viene dimostrato dal fatto che il prezzo d'equilibrio del primo è minore del secondo, e la quantità d'equilibrio del

primo è maggiore del secondo. Logicamente, i consumatori preferiranno il mercato di concorrenza perfetta.

A seconda di come ha avuto origine, distinguiamo 2 tipologie di monopolio: monopolio naturale e monopolio pubblico.

1.2 CAUSE DEL MONOPOLIO: MONOPOLIO NATURALE

Le cause di un monopolio naturale sono da ricondursi alla presenza di economie di scala, più comunemente conosciute come rendimenti crescenti di scala. Questi si concretizzano quando la quantità prodotta aumenta in maniera più che proporzionale rispetto all'aumento dei costi totali: ciò fa sì che più aumenta Q , meno incidano i costi medi, il che permette all'azienda di vendere a prezzi più bassi; in questo modo l'impresa guadagnerà quote di mercato, che favorirà un incremento della produzione, e conseguentemente un'ulteriore riduzione dei costi medi, si potrà vendere a prezzi ancor più bassi e conquistare altre quote... Questo ciclo continuerà finché l'azienda non conquisterà tutto il mercato, diventando monopolista di quest'ultimo.

In merito a questa tipologia di monopolio, bisogna fare delle considerazioni dal punto di vista del benessere dei consumatori. Generalmente, come si è già spiegato, i consumatori preferiranno un mercato perfettamente concorrenziale ad un mercato monopolistico. Ma con rendimenti di scala crescenti, se il sistema fosse concorrenziale, la produzione del bene Y sarebbe parcellizzata tra un

numero molto elevato di imprese di dimensione molto piccola, caratterizzate quindi da costi medi più elevati. Questo vuol dire che non esiste nessuna garanzia che il prezzo d'equilibrio di un mercato concorrenziale in un settore caratterizzato da rendimenti crescenti di scala sia più basso del prezzo che sarebbe fissato da un'unica impresa monopolista.

Un caso in qualche modo simile a quello dei rendimenti crescenti di scala è quello delle cosiddette economie di rete, che hanno a che fare con standard universalmente riconosciuti. Sono particolarmente diffusi nel settore dell'informatica e delle comunicazioni: per esempio il sistema operativo Windows, che è utilizzato nel 90% dei computer al mondo, non è detto che sia il miglior sistema operativo esistente, ma viene normalmente e continuamente installato perché è il più diffuso, perché molti altri utenti lo usano, facilitando così la connessione e la comunicazione fra questi. Quando i consumatori preferiscono condividere uno stesso standard, si crea una situazione di “quasi-monopolio”, perché ogni consumatore ottiene una maggiore utilità se “segue” lo stesso comportamento degli altri consumatori.

1.3 CAUSE DEL MONOPOLIO: MONOPOLIO GENERATO DALL'INTERVENTO DELLO STATO

I monopoli non naturali sono generati principalmente dalle seguenti cause, ognuna delle quali si fonda su basi da ricondurre all'esistenza dello Stato:

- Controllo esclusivo di un certo input: per esempio, se un certo minerale fosse presente solo in una miniera, l'impresa proprietaria di quella miniera sarebbe l'unico venditore di quel minerale. La presenza dello Stato si rispecchia nell'attribuzione e nel riconoscimento del diritto di proprietà dell'impresa su quell'input;
- Brevetti: in certi casi, quando un'impresa inventa una nuova tecnologia, un nuovo materiale o un medicinale, lo Stato permette a quest'ultima di essere l'unico produttore di questo bene inventato;
- Concessioni governative: per delegare ad imprese private la realizzazione di un progetto pubblico, lo Stato può "concedere" temporaneamente il diritto di riscuotere i proventi derivante da quest'opera pubblica.

Questi quindi i principali casi di monopolio generato dall'intervento dello Stato. Da quello che si può notare, in queste situazioni quest'ultimo assume una posizione quasi passiva, in quanto è semplice garante di una situazione monopolistica privata. La sua funzione si fa più attiva e dinamica in un altro caso, ossia nella famosa situazione in cui il monopolista del mercato di un certo bene o di un certo servizio non è un'impresa privata, bensì lo Stato stesso: questa fattispecie prende il nome di monopolio pubblico, che sarà l'argomento centrale che d'ora in poi si andrà a sviluppare.

CAPITOLO 2

2.MONOPOLIO PUBBLICO

2.1 DI COSA SI TRATTA

La nazionalizzazione dei monopoli naturali, fino agli anni '70, è stata il principio cardine della politica economica di molti paesi. In pratica, settori produttivi caratterizzati da rendimenti di scala crescenti venivano gestiti non da imprese private, ma direttamente dallo Stato.

La gestione di un'impresa da parte di un privato è diversa da quella dello Stato, perché diversi sono gli obiettivi che hanno in mente. Il primo vuole massimizzare il suo profitto; il secondo invece ha come scopo la semplice massimizzazione della produzione, sotto l'unico vincolo di profitti non negativi. Ciò comporterebbe che lo Stato favorisca una maggiore diffusione di quel bene o servizio, quindi una maggiore quantità Q scambiata nel mercato, e ad un prezzo minore rispetto a quello che sarebbe stato fissato dal monopolista privato (perché quest'ultimo produce la quantità Q in corrispondenza del quale $MR=MC$, e dove $P>AC$, il che significa che genera profitti; lo Stato invece produce una quantità tale per cui $P=AC$, quindi genera profitti nulli).

Quindi la conclusione di quest'analisi è che in tutti i settori produttivi caratterizzati da monopolio naturale dovrebbe esistere una sola impresa pubblica.

Fino agli anni '60 era così. Da lì in poi, si è avviato un processo di

“privatizzazione” delle imprese pubbliche. La motivazione di questo intervento di politica economica comune a molti Stati è la scoperta del concetto di “inefficienza della gestione pubblica delle imprese”, chiamato anche “inefficienza X”.

2.2 INEFFICIENZA DELLA GESTIONE PUBBLICA DELLE IMPRESE

L’inefficienza X porta ad un aumento dei costi aziendali, quindi anche del costo medio AC. Perciò, dato che i profitti devono essere nulli o al limite non negativi, il prezzo P che permette ciò sarà maggiore rispetto al caso in cui non ci fosse quest’inefficienza, perché maggiori saranno i costi medi da coprire.

Questa trova origine in una serie di aspetti. In primis abbiamo le problematiche politiche che nel corso del tempo uno Stato si trova ad affrontare, che possono ostacolare la gestione efficiente delle imprese pubbliche; poi vi è la consapevolezza da parte di chi gestisce l’impresa che qualunque perdita sarà coperta dall’intervento dello Stato, cosa che non incentiva l’amministratore pubblico a raggiungere la massima efficienza possibile; sono da considerare anche gli sprechi nella gestione delle risorse, le eccessive assunzioni di personale, le difficoltà ad incentivare adeguatamente i lavoratori pubblici, il clientelismo, e altro ancora.

In generale, si è detto che in un determinato settore, il prezzo del monopolio pubblico è minore di quello in caso di monopolio privato. Se non esistesse l’inefficienza X questo sarebbe sempre vero. Ma purtroppo, considerando questa

problematica, può avvenire sia questo caso che il caso contrario, soprattutto in presenza di una forte inefficienza. In questa circostanza l'impresa dovrebbe uscire dal mercato, ma se il bene deve essere necessariamente prodotto (acqua, luce, trasporti pubblici) l'azienda opererebbe in perdita e queste perdite dovrebbero essere coperte dallo Stato, mediante fondi pubblici. In questo caso conviene "privatizzare" l'impresa.

2.3 L'IMPRESA PUBBLICA IN ITALIA: CENNI STORICI

La storia dell'impresa pubblica italiana, più che centenaria, raggiunge il suo apice negli anni Ottanta, seguiti poi da un decennio di rapido declino.

Fin dall'Unità, lo Stato ha agito come potenziale fattore di crescita e di industrializzazione, mediante lo sviluppo di un solido settore pubblico. La forza di questo settore pubblico è dimostrato dal fatto che dopo la Seconda Guerra Mondiale, a differenza di Germania e Giappone, l'Italia seppe resistere alle pressioni dei vincitori, che imponevano un forte ridimensionamento dell'impresa di Stato; non solo, addirittura questa si estese ulteriormente nei tre decenni successivi, portando alla nascita di varie e complesse forme e organizzazioni: imprese pubbliche, aziende autonome, enti di gestione, imprese a partecipazione statale ecc..., che hanno coesistito per gran parte dell'intera esperienza.

Il giorno della creazione dell'IRI (istituto per la ricostruzione industriale) nel 1933 viene generalmente considerato come la data di nascita ufficiale dello Stato

imprenditore in Italia. Per Ernesto Cianci, ad esempio, gli ultimi anni Venti e i primi anni Trenta hanno marcato una netta discontinuità nella storia dell'intervento dello Stato nell'economia, quella del passaggio dallo Stato monopolista allo Stato imprenditore, appunto. Le industrie a proprietà e gestione pubblica avrebbero dovuto essere gestite con criteri rispettosi del profitto e delle regole del mercato: questo almeno ci si aspettava da parte della giovane e agguerrita tecnocrazia di Stato. L'opinione di Cianci è sostanzialmente corretta, anche se è necessaria qualche puntualizzazione: innanzitutto, ben prima degli anni Trenta lo Stato si era trovato a gestire direttamente alcune attività imprenditoriali; inoltre, qualsiasi attività industriale gestita dallo Stato o direttamente o tramite enti e agenzie ad hoc ben difficilmente avrebbe potuto svolgersi in pieno accordo col principio della mano invisibile.

Dopo la grande depressione del '29, con il fallimento dei mercati, iniziò la grande ascesa dello Stato nell'economia privata. Ma molto spesso, anche nei decenni subito dopo l'unificazione dell'Italia, lo Stato dovette intervenire. Anche contro le sue intenzioni. Fu questo il caso, per esempio, della ben nota questione ferroviaria. Ci furono due tentativi di assegnazione ai privati dell'esercizio delle reti ferroviarie, tramite il sistema delle concessioni (1865 e 1885); infine, nel 1905, sfiancato dal quotidiano confronto con le compagnie private per il rispetto di una serie di obblighi, e visto che nell'iniziativa privata si registravano non trascurabili livelli di incompetenza e furfanteria, lo Stato fu praticamente costretto

ad accollarsi anche la gestione dell'intera rete. Altri interventi furono ispirati invece a scelte programmatiche nonché, più tardi, a criteri "nittiani": la costituzione dei monopoli del sale e del tabacco, che assicuravano un consistente gettito fiscale, i servizi postale e telegrafico e, poi, quello telefonico, che venne dichiarato monopolio di Stato, anche se la sua gestione inizialmente venne lasciata in mano ai privati.

Da questi brevi cenni s'intuiscono i principi cardine che giustificarono l'intervento dello Stato in campo imprenditoriale: da un lato, il paese preferì l'opzione della proprietà statale nei servizi pubblici in caso di monopoli naturali, in cui è forte il rischio che una gestione esclusivamente privatistica generi diseconomie per il consumatore (come già si è detto), e che hanno sempre richiesto qualche forma di intervento dello Stato, tramite regolazione o controllo diretto; dall'altro, nel caso dell'esercizio di attività economico-imprenditoriali, lo Stato fu costretto in più casi a intervenire "contro" la sua volontà al fine di surrogare l'inadeguata iniziativa del capitalismo privato. Ciò valse anche nel caso della creazione di una moderna industria siderurgica: fu soltanto grazie ai sussidi e alle anticipazioni governative che poté essere assicurata la sopravvivenza della Terni, la prima importante industria del settore.

Inoltre, i drammatici eventi che avvennero nel secolo – guerra, inflazione, recessione – modificarono l'atteggiamento nei confronti dell'intervento statale anche nelle menti di più consolidata fede liberale.

I tardi anni Settanta e gli anni Ottanta scandirono la crisi dell'impresa pubblica. La recessione seguita dallo shock petrolifero e la crescente conflittualità sociale ebbero conseguenze drammatiche sul sistema delle imprese italiane e, nello specifico, sulle partecipazioni statali. In più, le condizioni economiche e finanziarie delle aziende pubbliche peggiorarono decisamente a seguito della caduta dell'autofinanziamento e del crescente indebitamento. Il sistema rimase così in balia delle istituzioni politiche, che in quanto uniche azioniste esercitavano il loro potere attraverso il meccanismo dei fondi di dotazione in un sistema gerarchico in cui i partiti, piuttosto che la comunità dei cittadini, agivano come principale dell'agente aziende pubbliche (e del rispettivo management). Al tempo stesso corruzione e pratiche illegali penetravano nei gangli del sistema.

Quando anche qualche tentativo di riformare il sistema fallì, si iniziò a tagliare i rami morti: nel 1978 venne smantellato l'EGAM, una voragine finanziaria, poco dopo l'ENI si liberava delle sue partecipazioni nel settore tessile e l'IRI vendeva l'Alfa Romeo alla FIAT; nel 1988 la Finsider di fatto fallì. Era già iniziato dunque uno strisciante processo di privatizzazione, che, intensificatosi negli anni Novanta, sarebbe poi culminato nel giugno del 2000 con la messa in liquidazione dell'IRI.

2.4 IL MONOPOLIO DELL'ENERGIA ELETTRICA: L'ENEL

2.4.1 Monopolio dello Stato nell'energia elettrica

L'energia elettrica: uno dei servizi maggiormente consumati nei Paesi più ricchi, come l'Italia, perché basilare per una società moderna e completamente civilizzata.

Nell'anno 2016 in Italia, il volume d'affari del mercato dell'energia elettrica si aggira intorno ai 60 miliardi di euro, mentre solo nel primo semestre del 2017 si parla di 30 miliardi.

Questo business si divide in 4 settori, la cui separazione è dovuta al processo di privatizzazione, mentre prima tutte erano contenute in un'unica attività esercitata dallo Stato: produzione, trasmissione, distribuzione e vendita. La produzione di energia elettrica avviene mediante lo sfruttamento di fonti rinnovabili e non, in grandi centrali termoelettriche, eoliche e fotovoltaiche, alle quali si aggiunge la cosiddetta "generazione distribuita", piccoli impianti eolici e fotovoltaici. La trasmissione si effettua mediante reti ad alta e altissima tensione.

Per decenni l'energia elettrica è arrivata nelle case degli italiani grazie ad un'unica azienda di Stato, monopolista naturale, cioè l'Enel.

Enel Spa (originariamente acronimo di Ente Nazionale per l'energia elettrica) nasce come ente pubblico con la legge 6 dicembre del 1962 n.1643, che pose fine ad una frammentazione del sistema elettrico che creava non pochi problemi alla

società, e determinò l'unificazione del sistema elettrico nazionale. Senza la nazionalizzazione dell'energia elettrica, per raggiungere un simile risultato sarebbe stato necessario un piano di investimenti congiunti fra imprese private, cosa ovviamente assai difficoltosa. Per realizzare la statalizzazione del servizio si avviò un'acquisizione delle attività di tutte le aziende sparse nel territorio nazionale operanti nella produzione, trasmissione, distribuzione e vendita di energia elettrica. Le prime acquisizioni fatte sono state delle seguenti aziende: SIP (Piemonte), Edison Volta (Lombardia), SADE (Veneto), SEEE (Emilia), OEG (Liguria), ecc...

La nazionalizzazione dell'energia elettrica aveva come fine la massima diffusione del servizio, cosa che realtà oligopolistiche o monopolistiche private, come già si è visto, non permettono di realizzare, perché in queste l'azienda erogatrice vende il prodotto seguendo una logica di massimizzazione del proprio profitto, e non invece di crescita e sviluppo sociale: questo fine era infatti giustificato dal fatto che l'energia elettrica veniva considerata come un bene strategico fondamentale per lo sviluppo industriale del Paese.

la nazionalizzazione del settore elettrico serviva sì per diffondere il consumo del servizio, ma anche (o da un altro punto di vista "attraverso") la riduzione delle tariffe. Questo però non fu concretizzato, a causa di una serie di difficoltà riconducibili tutte al concetto di inefficienza X, che si è già spiegato. Infatti dopo la loro statalizzazione, i lavoratori delle aziende di energia elettrica esigevano che

i loro stipendi fossero adeguati a quelli dei dipendenti delle altre aziende statali; la pressione sindacale ha la meglio, e il costo del lavoro aumenta rapidamente, portandosi, all'inizio degli anni '70, su tassi di crescita superiori al 10% l'anno. Il numero degli addetti sale; l'ente è costretto ad acquistare impianti e macchinari da altre imprese pubbliche, spesso inefficienti e fuori mercato, accentuando così la propria inefficienza.

Poi altra difficoltà indicativa dell'inefficienza della gestione pubblica delle imprese è l'incompetenza che negli anni del monopolio naturale gestito dallo Stato che i manager dell'Enel hanno dimostrato, per una serie di clamorosi errori. Eppure un'incentivazione alla nazionalizzazione del settore fu proprio il pensiero secondo il quale l'economia privata non avrebbe favorito la formazione di una cultura manageriale di livello; invece fu vero il contrario. Ricordiamo infatti che il gestore di un'impresa pubblica, avendo lo Stato a coprirgli le spalle e a coprire ogni eventuale perdita, non è incentivato a raggiungere il massimo risultato con il minor consumo di risorse.

In primis, fu chiara la loro incapacità nel programmare. L'Enel, ovviamente, aveva il compito di soddisfare tutta la domanda nazionale, o la maggior parte di essa. Dato che la costruzione di una centrale elettrica richiedeva circa 10/15 anni, le previsioni sulle esigenze di consumo della popolazione dovevano essere fatte prendendo come riferimento questo lasso di tempo, e nel fare ciò si registrarono consistenti scarti fra valori a preventivo e valori a consuntivo: nel 1975 i grandi

manager di stato dell'Enel prevedero che nel 1990 la richiesta di energia elettrica sarebbe stata tra i 420 e i 520 terawattore, ma i dati a consuntivo del 1995 diedero poco più di 200 terawattore, molto meno della metà; la previsione del 1980, sempre per il 1990, si attesta tra 330 e 380 terawattore (Eugenio Caruso, www.impresaoggi.com).

L'incompetenza manageriale si dimostrò anche a seguito dei mastodontici piani d'investimento: “Nel 1967 il direttore generale dell'ente pronostica che entro il 1980 l'Enel avrebbe avuto installati 6.500 megawatt nucleari. Nel 1975 si prevede la costruzione di 20.000 megawatt nucleari da realizzarsi entro il 1985. Il primo Piano energetico nazionale (Pen), sempre nel 1975, prevede addirittura, entro il 1990, l'entrata in funzione tra 46.000 e 62.000 megawatt nucleari. Il secondo Pen, nel 1977, prevede "solo" 12.000 megawatt nucleari entro il 1985. Nel 1979, i piani dell'Enel prevedono la costruzione di quattordici impianti a carbone da 640 megawatt ciascuno. Il Pen del 1981, approva la scelta nucleare più carbone, con la trasformazione a carbone di centrali termoelettriche per 3.700 megawatt e la costruzione ex novo di impianti a carbone per 17.000 megawatt. Il Pen del 1985 conferma i 12.000 megawatt nucleari e riduce a 12.000 megawatt gli impianti a carbone” (Eugenio Caruso, www.impresaoggi.com). Fortunatamente questi massicci investimenti furono ostacolati e rallentati da difficoltà come la scelta dei combustibili, i tempi di realizzazione e le autorizzazioni necessarie. Ciò non toglie, però, che la mala gestione continuava ad incrementare il debito pubblico.

2.4.2 dalla nazionalizzazione alla liberalizzazione

Mentre le difficoltà permanevano, l'industrializzazione del Paese portava ad una sempre più crescente domanda di energia elettrica. La situazione diventava sempre più intollerabile, a tal punto da richiedere dei cambiamenti, che sfociavano sempre di più verso la liberalizzazione del mercato.

A partire dagli anni '90 inizia un graduale processo di privatizzazione. Il primo grande cambiamento avviene con il decreto dell'11 luglio 1992 del Governo Amato, che converte l'Enel in una società per azioni, con il Ministero del Tesoro come unico azionista, e passa dall'aver diritto di gestione del servizio elettrico ad averne solo la concessione: da questo momento cambia la concezione del mercato, in quanto l'energia elettrica non viene più vista come servizio di erogazione esclusivamente pubblica, ma diventa (o meglio, torna ad essere) attività di business (tecnicamente) privato.

Ma il vero e proprio punto di partenza di questo cambiamento coincide con l'emanazione del decreto legislativo 16 marzo 1999 n.79, comunemente conosciuto come decreto Bersani. Questo provvedimento introdusse di fatto la liberalizzazione del settore elettrico in Italia: secondo questo, le 4 attività che prima erano tutte esercitate e gestite dalla singola Enel (produzione, trasmissione, distribuzione e vendita) venivano separate fra loro, con il riconoscimento dell'esercizio di 3 di queste ad aziende private. Il fine era, attraverso la regolamentazione di ciascuna fase, favorire la concorrenza fra privati, in modo

tale da abbassare le tariffe al di sotto di quelle imposte dall'ex-monopolista nonché inefficiente Enel. L'unica attività che doveva ancora essere gestita in regime di monopolio era la fase di trasmissione, per evitare inutili impieghi di capitale privato per nuove reti di distribuzione elettrica. Precisamente è stata imposta la creazione della Terna, società che doveva essere semplice proprietaria della concessione delle infrastrutture della rete, e inizialmente di proprietà dell'Enel (visto che deteneva la totalità delle azioni), e la creazione di un ente pubblico denominato Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (GRTN), che aveva la gestione operativa di questa.

Per quanto riguarda la produzione invece, per essere più specifici, il decreto ha imposto all'Enel una produzione massima del 50% dell'energia elettrica domandata dal mercato, e lasciare l'altra metà ad aziende private.

2.4.3 mercato libero e mercato tutelato

Il processo di liberalizzazione iniziato dal decreto Bersani si conclude grazie alla Direttiva Europea 2003/54, recepita in Italia con la legge n.239/2004, che ha previsto l'abolizione della categoria dei clienti vincolati a partire dal 1° Luglio 2007: ciò ha comportato la scissione del mercato dell'energia elettrica, determinando un dualismo tra mercato libero e mercato tutelato (o di maggior tutela).

Per mercato libero s'intende il risultato del provvedimento di questa legge, che ha riconosciuto l'esercizio di attività di fornitura di energia elettrica alle aziende private. Ora ciascun consumatore ha la possibilità di scegliere fra una moltitudine di tariffe e di servizi inclusi, a seconda delle esigenze e della convenienza, offerti da tante aziende private in concorrenza fra loro. con la liberalizzazione, il settore funziona generalmente seguendo questa procedura: l'energia elettrica viene prodotta, come abbiamo detto, da Enel o da un'azienda privata, attraverso l'uso di fonti rinnovabili o non rinnovabili; questa poi viene trasmessa e distribuita attraverso la Rete di Trasmissione Nazionale, che, come si è detto prima, è gestita dalla GRTN (dal 2005 diventa competenza della Terna spa); infine, nell'attività di vendita, tra GRTN e consumatori s'intromette un'azienda privata: questa (facendo una similitudine con un generico prodotto) acquista energia all'ingrosso e la rivende al dettaglio ai consumatori, proponendo diverse soluzioni contrattuali: non si occupa né di produzione né di distribuzione. Lo scopo di questo complesso meccanismo è garantire una concorrenza e di conseguenza accedere preferibilmente a un prezzo ridotto dell'energia elettrica.

Per mercato tutelato (o mercato di maggior tutela) s'intende invece la situazione data da quei soggetti che non hanno aderito al mercato libero, preferendo di continuare ad ottenere energia elettrica alle condizioni economiche e contrattuali fissate dall'autorità per l'energia. Questi contratti prevedono un prezzo dell'energia calibrato trimestralmente da ARERA (Autorità di Regolazione per

Energia Reti e Ambienti) in base all'oscillazione del valore delle materie prime sul mercato. Sostanzialmente quindi, la differenza rilevante per un consumatore fra i due mercati è che mentre nel mercato tutelato dell'energia le tariffe sono decise dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambienti, nel mercato libero l'utente ha la possibilità di negoziare le tariffe con il fornitore. Ma è importante ricordare che le differenze esistenti fra questi 2 mercati vi sono solo sotto l'aspetto commerciale della fornitura del servizio. I costi da ricondurre alla produzione, trasmissione e distribuzione sono uguali da entrambe le parti.

Questo dualismo tra mercato libero e mercato di maggior tutela descritto finora è però destinato a finire: il disegno di legge concorrenza (legge 4 agosto 2017 n.124), per liberalizzare alcuni settori e per eliminare i residui monopolistici dannosi per il mercato concorrenziale, ha stabilito che dal 1° gennaio 2018 il mercato tutelato dovrà essere “smantellato”, e dovrà sparire entro luglio 2020. Da questa data in poi l'energia elettrica dovrà essere venduta solo in regime di libero mercato. I consumatori a tal riguardo assumono 2 comportamenti diversi, a seconda ovviamente della propria convenienza:

- rimandare l'entrata nel mercato libero e rimanere sotto il mercato tutelato dell'energia fino a luglio 2020;
- passare subito al mercato libero.

L'entrata in vigore di questa legge è giustificata dalla delusione nei confronti dei provvedimenti del 2007. Tale delusione è stata causata, tra le varie cose, dal fatto

che si è provveduto ad una liberalizzazione non completa, ed è stata accentuata da una crisi irreversibile del sistema di generazione elettrica tradizionale. Ennio Fano, ex dirigente Enel, si è a tal proposito espresso come segue: “Decine di centrali termoelettriche, anche 76 efficienti, sono rimaste ferme per lungo tempo e verranno chiuse, questo comporterà, per il Paese, un grande spreco di denaro e territorio. D’altra parte, sono state incentivate le produzioni di energia rinnovabile che hanno dato via, tra il 2002 e il 2007, alla costruzione di decine di centrali a ciclo combinato a gas. Appena le centrali sono entrate in esercizio, la mole di rinnovabile incentivata ha reso inutili molti investimenti nelle centrali tra le più efficienti nel mondo. In aggiunta a questo, si ricordi che le bollette per l’energia elettrica pagate da famiglie e consumatori sono le più alte in Europa. La liberalizzazione è stata accompagnata dalla privatizzazione e questo ha comportato sia che il valore dell’Enel si sia dimezzato, sia che da 140.000 posti di lavoro, sono nel settore elettrico, se ne sono persi 80.000”.

Tuttavia vi sono poteri che hanno remato contro questo disegno di legge: “Il sindacato degli elettricisti FLAIEI-CISL sostiene che in Italia la liberalizzazione sia stata mal concepita e mal gestita e ritiene necessario l’intervento sui 3 problemi fondamentali della liberalizzazione (occupazione, calo degli investimenti e aumento dei prezzi) prima di un eventuale provvedimento (ddl concorrenza) che preveda la perdita dei prezzi di riferimento attualmente stabiliti per gas ed elettricità. Di seguito si riporta il parere di Carlo De Masi (Segretario Generale di

FLAEI-CISL) riguardo alla riforma attualmente in discussione: 86 << Noi della FLAEEI non siamo mai stati contrari a prescindere, né lo siamo ora, a liberalizzazioni e privatizzazioni nel mercato elettrico, ma è necessario che ricorrano determinate condizioni nel modo in cui si gestisce il processo. Non mi sembra che i tempi per il superamento del mercato di maggior tutela siano maturi. Vi sono condizioni oggettive a conferma di questa osservazione: l'indisponibilità dei dati di misura, le doppie fatturazioni, le pratiche commerciali scorrette, il ricorso a reti di vendita esterne alle aziende, il rapporto con la clientela insoddisfacente, l'esternalizzazione dei call center, la scarsa trasparenza delle offerte, i tempi di switching troppo lunghi, le procedure troppo complesse, etc. Inoltre, l'Acquirente Unico ha garantito un prezzo competitivo (più basso di quello che era nel mercato libero), permettendo alle famiglie del mercato di maggior tutela la sottoscrizione di contratti mediamente meno onerosi rispetto a quelli sottoscritti dalle famiglie che hanno effettuato il passaggio al mercato libero. E' paradossale che in Inghilterra si stia pensando di istituire un soggetto per la tutela dei cittadini deboli nel momento in cui in Italia si sta pensando di privarsene. Prima di qualsiasi intervento di modifica dell'assetto di mercato, dunque, sarebbe opportuno pensare alla soluzione di questi problemi. Solo così sarà possibile ottenere livelli di qualità e di efficienza adeguati agli standard degli altri Paesi >>".

Fino al disegno di legge concorrenza, nonostante la liberalizzazione, il mercato di maggior tutela era quello che andava per la maggiore: più di due terzi dei cittadini italiani avevano un contratto di fornitura di luce e gas con tariffe regolamentate dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas. Successivamente però, secondo la relazione ARERA pubblicata nel 2019, il 43% delle famiglie ha scelto un'offerta nel mercato libero, dato in aumento rispetto al 38% del 2017. Ciò dimostra che i clienti del mercato tutelato stanno gradualmente diminuendo, e che il provvedimento è stato bene recepito. Grazie a questo, da luglio 2020, si avrà un mercato completamente libero, concludendo così quello che il decreto Bersani aveva iniziato.

Cosa succederà all'Enel? Dopo la liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, l'Enel aveva subito una scissione in 3 distinte società:

- Enel distribuzione Spa, proprietaria della Terna Spa, a cui fa capo la rete di trasmissione nazionale;
- Enel servizio elettrico Spa, fornisce energia elettrica in regime di maggior tutela;
- Enel Energia Spa, fornisce energia elettrica in regime di mercato libero.

Tutte e 3 sono di proprietà di Enel Spa. Da quel che si è intuito, Enel Energia spa e Enel servizio elettrico spa agiscono in mercati diversi. Da luglio 2020 la seconda società non avrà più motivo di esistere, e sparirà. Questa chiusura dimostra come

ormai la politica economica abbia avuto dei ripensamenti sulla monopolizzazione statale: si comincia a considerare la possibilità di privatizzare anche altri settori di beni e servizi di prima necessità, come il sistema sanitario.

CONCLUSIONI

È difficile dire cosa sia più giusto, se un mercato monopolizzato da un'impresa statale o un mercato liberalizzato diviso fra una moltitudine di aziende private. Come abbiamo visto, in entrambi i casi ci sono aspetti positivi e aspetti negativi. Tuttavia bisogna fare una considerazione: c'è da dire che un mercato dell'energia elettrica liberalizzato può funzionare solo se c'è un sistema di rete nazionale per la distribuzione di questa. E se ciò è possibile in Italia, lo si deve all'operato dell'Enel negli anni '60, che mediante l'assorbimento delle varie aziende del settore elettrico sparse nel Paese ha potuto realizzare un'unica grande rete nazionale.

Oggi, a conti fatti, dopo numerosi e tortuosi cambiamenti, è giusto affermare che il mercato elettrico è piuttosto sviluppato. Lo si nota dalla diversificazione dell'offerta di cui oggi gli individui possono godere, dalle possibilità che hanno per effettuare transazioni e dalla migliore e maggiore integrazione delle interconnessioni estere. Non va trascurato che la liberalizzazione, favorendo la formazione di una pluralità di imprese, ha un effetto positivo in merito al livello di occupazione nazionale, e conseguentemente, di prodotto interno lordo.

Non si sa qual è il giusto equilibrio tra le due tipologie di mercato, o quale delle due è più favorita. Perlomeno non lo sapremo fino a che non arriveremo al luglio 2020, quando questo processo di liberalizzazione si concluderà definitivamente.

TESTI E RIFERIMENTI

- A. Caruso, “Il problema energetico negli anni '50 - '70. Nazionalizzazione delle imprese elettriche private”, Impresa Oggi, 2011
- Cdv Wireless SpA, “il mercato elettrico in Italia: dal monopolio alla liberalizzazione verso l’innovazione”, 2018
- E. Cianci, “La nascita dello Stato imprenditore in Italia” di, Mursia, Milano 1977
- F. Morea, “Elettricità, fine di un monopolio. Istruzioni per l'uso”, 2019
- P.A Toninelli, “Tra Stato e mercato: ascesa e declino dell'impresa pubblica italiana tra XIX e XX secolo”, 2008
- <https://enigaseluce.com/energie-intelligenti/energia-per-tutti/mercato-libero-maggior-tutela-differenza>