

Politica ambientale in campo energetico e fonti rinnovabili di energia

Nel 2001 l'Unione europea ha mostrato particolare determinazione a conseguire obiettivi di miglioramento ambientale nei settori che, con l'emissione di sostanze inquinanti nell'atmosfera partecipano maggiormente alle esternalità ambientali connesse con il consumo di energia.

In questo ambito, le azioni dell'Unione europea sono finalizzate al perseguimento degli obiettivi del Protocollo di Göteborg del 1999 per l'abbattimento delle emissioni responsabili dei processi di acidificazione ed eutrofizzazione, e del Protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni mondiali di gas serra.

Verso la ratifica del Protocollo di Göteborg

Il Protocollo di Göteborg, di prossima ratifica da parte degli Stati membri dell'Unione europea, è un'estensione della convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero e introduce nuovi limiti nell'emissione di inquinanti responsabili dell'acidificazione ed eutrofizzazione, quali biossido di zolfo (SO₂), ossidi di azoto (NO_x), ammoniaca (NH₃) e composti organici volatili (COV). Il Protocollo individua alcune soglie massime di emissione per i paesi firmatari e dedica particolare attenzione ai limiti di emissione dei grandi impianti di combustione.

Nell'ottobre 2001 il Parlamento europeo ha approvato due Direttive comunitarie che introducono nella legislazione europea i nuovi limiti di emissione individuati a Göteborg, prima dell'effettiva ratifica del protocollo.

Una prima Direttiva (2001/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici) impone agli Stati membri di abbattere le emissioni dei quattro inquinanti a livelli leggermente inferiori a quelli individuati dal Protocollo. In particolare, vengono ulteriormente ridotti gli obiettivi richiesti dal Protocollo di Oslo (1994) per le emissioni di SO₂, dal Protocollo di Sofia (1988) per le emissioni di NO_x e dal Protocollo di Ginevra (1991) per le emissioni di COV.

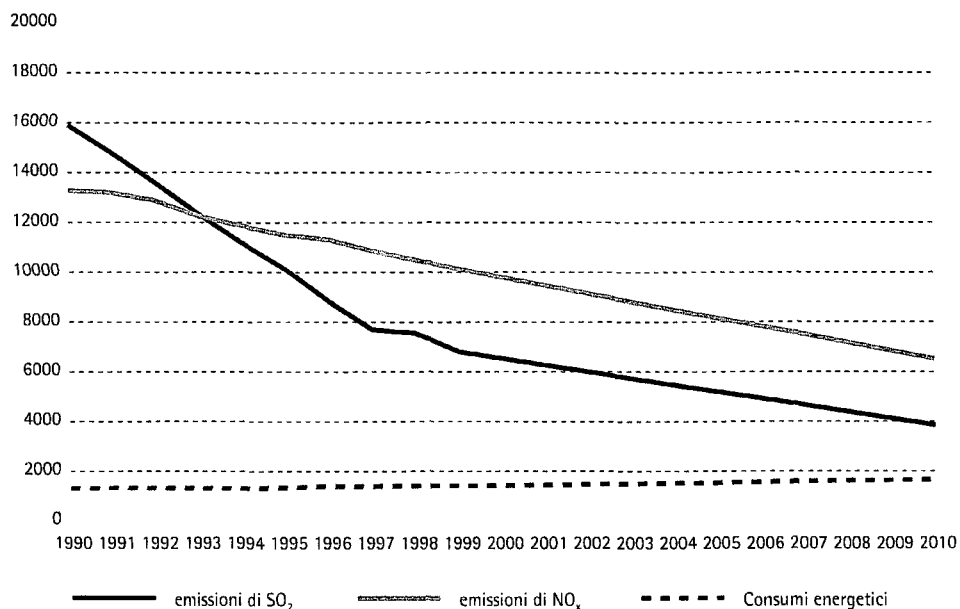
Una seconda Direttiva (2001/80/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione) interviene sugli strumenti necessari per raggiungere gli obiettivi a integrazione della una precedente Direttiva 88/609/CE del Consiglio del 24 novembre 1988, concernente la limitazione delle emissioni di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione. La Direttiva 2001/80/CE rivede la regolazione delle emissioni

sui grossi impianti di combustione (tra cui le centrali di generazione termoelettrica maggiori di 50 MW), con nuovi limiti, differenziati per combustibile e potenza dell'impianto, e include, per la prima volta, limiti restrittivi per gli impianti entrati in funzione prima del 1987.

I cambiamenti avvenuti nell'ultimo decennio nell'industria elettrica europea (maggiore impiego di gas naturale e adozione di tecnologie pulite per la combustione dei combustibili fossili e solidi) hanno permesso la continua diminuzione delle emissioni di SO₂ e NO_x nel rispetto degli obiettivi individuati dai rispettivi Protocolli. Gli effetti delle due recenti Direttive dovrebbero permettere la continuazione del percorso di miglioramento della qualità ambientale dell'aria, nonostante il continuo aumento dei consumi energetici dell'Unione europea (Fig. 1.1 e Fig. 1.2).

FIG. 1.1 CONSUMI ENERGETICI DELL'UNIONE EUROPEA IN RELAZIONE ALLE EMISSIONI INQUINANTI DI NO_x E SO₂

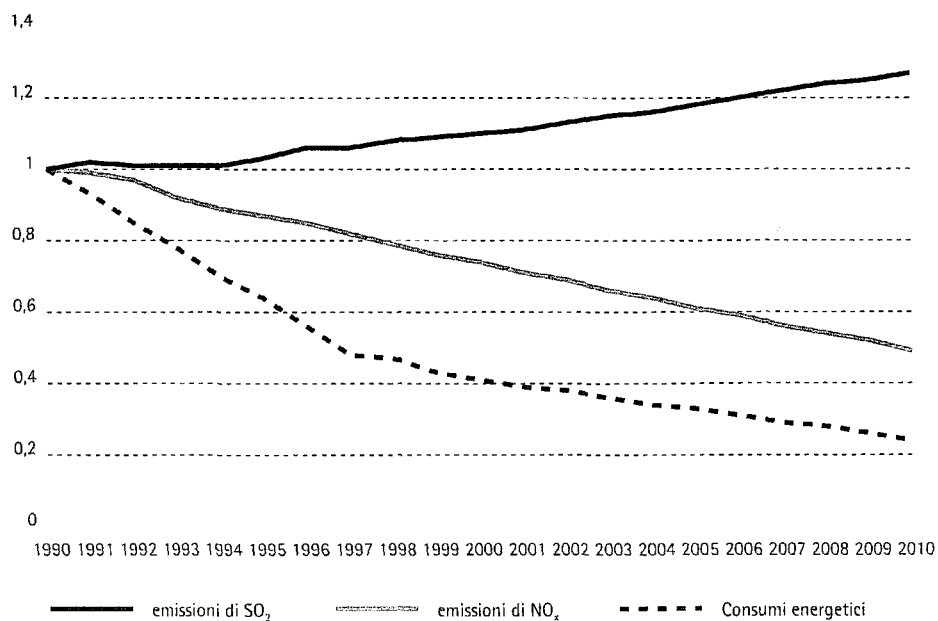
Consumi energetici in Mtoe ed emissioni di SO₂ e NO_x in Ktonn; 1990-2010



Fonte: Elaborazioni su dati European Environment Agency.

FIG. 1.2 INDICI DEI CONSUMI ENERGETICI E DELLE EMISSIONI INQUINANTI DELL'UNIONE EUROPEA

Indici 1990 = 1; 1990-2010



Fonte: Elaborazioni su dati European Environment Agency.

L'Europa attiva il Protocollo di Kyoto

Il 2001 è stato un anno cruciale per il progredire degli accordi sul Protocollo di Kyoto. Dopo il fallimento della Conferenza delle parti firmatarie all'Aia, nel novembre 2000, il successivo vertice di Bonn (luglio 2001) e quello di Marrakech (novembre 2001) hanno finalmente definito gli aspetti che ancora ostacolavano la ratifica del Protocollo da parte dei paesi firmatari. Con la Conferenza di Marrakech, in particolare, è stato trovato un accordo per la quantificazione delle emissioni, per il conteggio delle riduzioni e per le modalità di funzionamento dei meccanismi flessibili previsti dal Protocollo (*Emission Trading* (ET), *Clean Development Mechanisms* (CDM), e *Joint Implementation* (JI)); sono quindi state delineate le regole per assicurare il rispetto degli impegni per la riduzione dei gas serra.

Il testo dell'accordo è il risultato di un compromesso necessario per trovare il consenso alla ratifica in almeno 55 paesi, parti della convenzione, le cui emissioni di gas serra ammontano ad almeno il 55 per cento delle emissioni dei paesi industrializzati, valore minimo per l'entrata in vigore del Protocollo.

L'auspicio delle parti è quello di riuscire a ottenere la ratifica prima del vertice mondiale dell'ambiente, che si terrà a Johannesburg nel settembre 2002. A questo proposito il Consiglio dei ministri dell'ambiente dell'Unione ha approvato, il 3 marzo 2002, una decisione di ratifica da parte dell'Unione europea, che impegna i singoli Stati membri ad approvare la ratifica all'accordo entro il giugno di quest'anno.

Una volta entrato in vigore il Protocollo di Kyoto, ovvero 90 giorni dopo la ratifica, l'Unione europea sarà impegnata a ridurre le proprie emissioni di gas serra, fra il 2008 e il 2012, dell'8 per cento rispetto alle emissioni registrate nel 1990. L'obiettivo europeo di riduzione è distribuito in modo differenziato tra gli Stati membri, in base al criterio della divisione degli oneri, a seguito di un accordo siglato nel giugno 1998 dal Consiglio dei ministri dell'ambiente.

TAV. 1.9 DISTRIBUZIONE TRA GLI STATI MEMBRI DELL'ONERE DI RIDUZIONE DELLE EMISSIONI DI GAS SERRA DELL'UNIONE EUROPEA^(A)

STATI MEMBRI	ONERE DI RIDUZIONE IN PERCENTUALE RISPETTO ALLE EMISSIONI DEL 1990
AUSTRIA	-13
BELGIO	-7,5
DANIMARCA	-21
FINLANDIA	0
FRANCIA	0
GERMANIA	-21
GRECIA	+25
IRLANDA	+13
ITALIA	-6,5
LUSSEMBURGO	-28
OLANDA	-6
PORTOGALLO	+27
REGNO UNITO	-12,5
SPAGNA	+15
SVEZIA	+4
TOTALE EUROPA	-8

(A) L'Unione europea nel suo insieme deve ridurre le emissioni dell'8 per cento rispetto ai valori base del 1990; alcuni paesi devono limitare le proprie emissioni in valori percentuali, altri le possono mantenere costanti, altre ancora hanno la facoltà di incrementarle di una percentuale pari ai valori riportati nella tavola.

Nel periodo 1990-2000 le emissioni a livello europeo sono diminuite del 3,6 per cento, anche se si è verificato un aumento dello 0,3 per cento rispetto al 1999.

Tale riduzione è comunque il risultato di dinamiche molto differenziate all'interno degli Stati membri. In particolare, hanno diminuito le proprie emissioni in maniera incisiva sul totale europeo Germania e Regno Unito. Di segno opposto l'Italia, che nonostante il vincolo di riduzione del 6,5 per cento ha di fatto incrementato le proprie emissioni del 4,9 per cento rispetto l'anno base.

FIG. 1.3 INDICE DEI CONSUMI ENERGETICI E DELLE EMISSIONI DI CO₂ NELL'EUROPA DEI 15

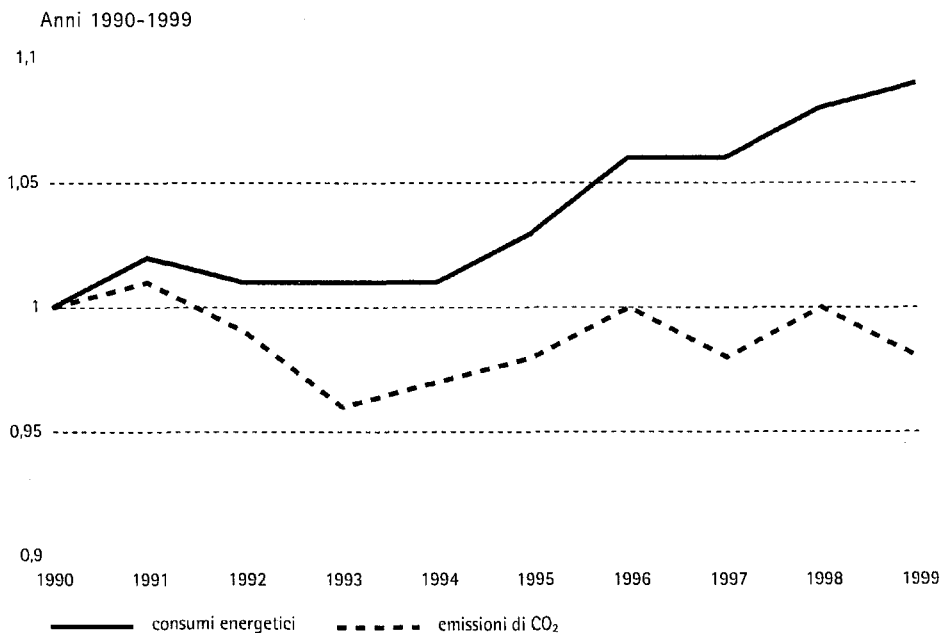
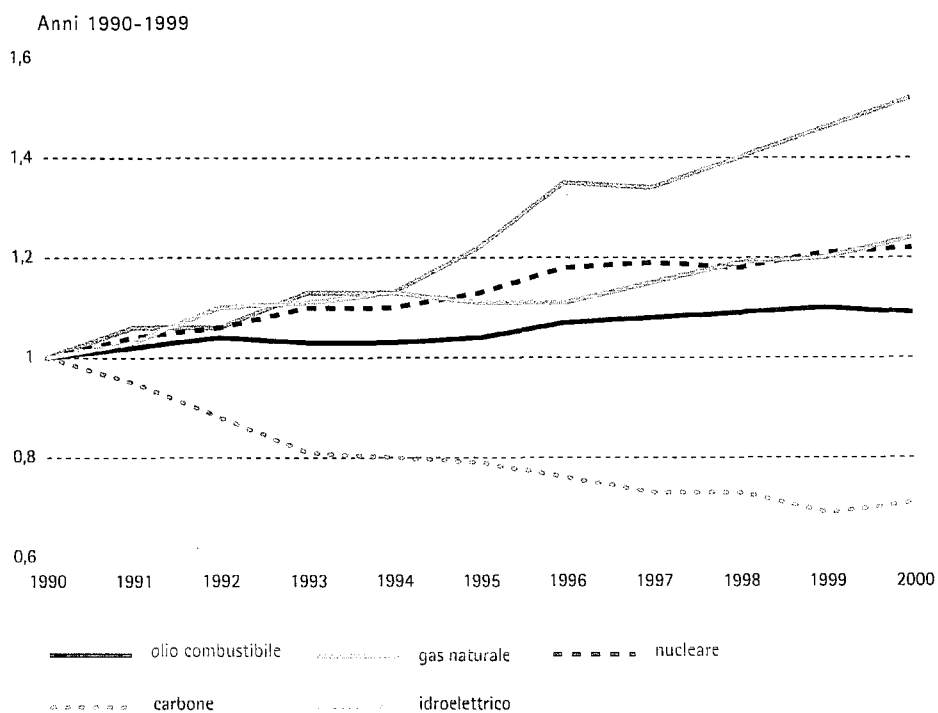


FIG. 1.4 INDICE DEI CONSUMI ENERGETICI PER FONTE NELL'EUROPA DEI 15



Con il programma europeo sui cambiamenti climatici (*European Climate Change Programme*) il cui rapporto integrale è stato pubblicato nel giugno 2001, l'Unione europea ha individuato le priorità e gli interventi necessari per rendere strutturale il *trend* di diminuzione dei gas serra in tutti gli Stati membri. Questi riguardano:

- la proposta di una Direttiva per la promozione della cogenerazione nel 2002;
- l'accelerazione del processo di modifica delle Direttive di liberalizzazione dei settori energetici 96/92/CE e 98/30/CE;
- il sostegno all'introduzione di tecnologie più efficaci dal punto di vista ambientale per i combustibili a elevato impatto ambientale (con particolare riferimento alle tecnologie di impiego del carbone);
- la promozione di accordi volontari delle imprese;
- l'accelerazione dell'implementazione della Direttiva per la promozione delle energie rinnovabili (vedi oltre);
- l'avvio di un'iniziativa che promuova la generazione di calore da fonti rinnovabili nel 2002;
- il sostegno alla ricerca per tecnologie che permettano il sequestro di CO₂;
- la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali attraverso la definizione di standard di efficienza, lo sviluppo di pratiche di *Demand Side Management* (DSM) e la cogenerazione.

In aggiunta a queste, largo spazio è dedicato alla promozione degli strumenti cosiddetti flessibili, ovvero quelli che permettano, data la dimensione globale del fenomeno di surriscaldamento del pianeta, di conseguire risparmi di emissioni in altri paesi tramite progetti di *Joint Implementation* o *Clean Development Mechanisms*, o tramite l'acquisto di crediti di emissione ricorrendo all'*Emission Trading* (ET).

Proprio su quest'ultimo meccanismo, l'Unione europea ha proposto nell'ottobre 2001 una Direttiva che permetta l'inaugurazione, al suo interno, di uno schema di *trading* di emissioni di CO₂. La Direttiva europea, se approvata, permetterà il riconoscimento di regole comuni per il meccanismo di *trading* all'interno dell'Unione europea; i progetti finalizzati alla riduzione delle emissioni potranno essere così identificati nell'ambito di una vasta area economica, la più grande mai sperimentata in campo ambientale, tale da permettere la diminuzione dei costi complessivi di adempimento all'obiettivo di riduzione da parte degli Stati membri dell'Unione europea.

La proposta di Direttiva europea sull'Emission Trading

La proposta di Direttiva europea (Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una disciplina per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione e che modifica la Direttiva 96/61/CE del Consiglio/ COM/2001/0581 def. COD 2001/0245) prevede di istituire un mercato europeo di permessi e crediti di emissione: tra le società comprese nelle categorie della generazione termoelettrica (a eccezione della termovalorizzazione dei rifiuti), della raffinazione del petrolio e altri processi di estrazione e lavorazione dei prodotti energetici, della produzione e trasformazione dei metalli ferrosi, del cemento, del vetro, della ceramica e della carta.*

Ai singoli impianti viene rilasciato un permesso per emettere CO₂ in proporzione ai crediti concessi. I crediti, quindi, vengono progressivamente ritirati in base agli obiettivi nazionali di abbattimento delle emissioni di gas serra. Le imprese soggette a obbligo dovranno pertanto, anno per anno, aggiornare il proprio quantitativo di emissione col numero di crediti residuo: diminuendo le emissioni o acquistando crediti da imprese che avranno ridotto le loro emissioni oltre i target stabiliti dalla normativa.

Nella Direttiva vengono individuati due periodi di cui il primo di "sperimentazione" – dal 2005 al 2008 – nel quale alle società comprese nei settori identificati vengono attribuiti dei crediti di emissione, su base gratuita. E un secondo periodo, a partire dal 2008, contestuale all'entrata in vigore del meccanismo di Emission Trading su scala globale, come riconosciuto dal Protocollo di Kyoto, dove l'attribuzione dei permessi avviene su base d'asta e il non soddisfacimento dei target da parte dei settori regolati implica l'incorrere in sanzioni.

Le categorie individuate dalla proposta di Direttiva ricoprono il 46 per cento delle emissioni di CO₂ europee; in Italia ci si attende una quota inferiore, attorno al 40 per cento. La generazione di energia termoelettrica, con il 26,5 per cento delle emissioni nazionali provenienti dai consumi energetici, è indubbiamente il settore sul quale si concentrerà la maggiore attenzione da parte del regolatore. In molti paesi europei l'attribuzione di crediti e permessi avverrà contestualmente al realizzarsi del processo di liberalizzazione dell'industria elettrica, introducendo un ulteriore elemento a garanzia di un uguale accesso al mercato da parte di tutti gli operatori.

La Direttiva europea
sulla promozione delle
energie rinnovabili

Nel settembre 2001 il Parlamento europeo ha approvato la Direttiva 2001/77/CE (Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). Essa individua per ciascun Stato membro l'obiettivo di generazione da fonte energetica rinnovabile per il 2010, prevedendo il raddoppio dell'impiego di tale energia contenuto nel Libro bianco *Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili* (COM/97/0599).

Gli obiettivi individuati hanno carattere indicativo. La Commissione europea, tuttavia, facendo leva su un programma di monitoraggio delle politiche nazionali orientate agli obiettivi introdotti dalla Direttiva, si riserva la possibilità di tramutarli da indicativi a obbligatori, qualora si registrassero forti inadempienze da parte degli Stati membri.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 1.10 PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTI RINNOVABILI NEL 1997
E OBIETTIVI AL 2010 DELLA DIRETTIVA PER GLI STATI MEMBRI

PAESI	PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTI RINNOVABILI (TWh) 1997	QUOTA DELLA PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTI RINNOVABILI AL 1997 SUI CONSUMI NAZIONALI DI ENERGIA ELETTRICA (%)	QUOTA DELLA PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTI RINNOVABILI AL 2010 SUI CONSUMI NAZIONALI DI ENERGIA ELETTRICA (%)
BELGIO	0,86	1,1	6,0
DANIMARCA	3,21	8,7	29,0
GERMANIA	24,91	4,5	12,5
GRECIA	3,94	8,6	20,1
SPAGNA	37,15	19,9	29,4
FRANCIA	66,00	15,0	21,0
IRLANDA	0,84	3,6	13,2
ITALIA	46,46	16,0	25,0
LUSSEMBURGO	0,14	2,1	5,7
OLANDA	3,45	3,5	9,0
AUSTRIA	39,05	70,0	78,1
PORTOGALLO	14,30	38,5	39,0
FINLANDIA	19,03	24,7	31,5
SVEZIA	72,03	49,1	60,0
REGNO UNITO	7,04	1,7	10,0
TOTALE UNIONE EUROPEA	338,41	13,9	22,0

Fonte: Direttiva 2001/77/CE.

La Direttiva mira inoltre a promuovere sia un programma di certificazione unica dell'energia prodotta da fonti rinnovabili a livello europeo, sia un processo di armonizzazione delle politiche di incentivazione tra gli Stati membri, e a eliminare gli ostacoli amministrativi per lo sviluppo delle fonti energetiche alternative.

VERSO IL MERCATO UNICO DELL'ENERGIA: POLITICHE DI LIBERALIZZAZIONE E DI INTEGRAZIONE

Liberalizzazione e regolazione negli Stati membri

Anche nei paesi e nei settori più liberalizzati un certo grado di regolazione è indispensabile per assicurare l'evoluzione disciplinata del mercato. Tuttavia, il grado e la forma di regolazione variano notevolmente a seconda della natura dei beni e dei servizi scambiati nel mercato e degli obiettivi di politica economica, sociale e ambientale dei diversi paesi. La natura strategica dell'energia elettrica e del gas naturale, assieme alla complessità strutturale di questi sistemi a rete impone criteri di regolazione particolarmente esigenti.

Le Direttive europee 96/92/CE e 98/30/CE per l'apertura dei mercati dell'energia elettrica e del gas hanno rappresentato un esemplare sforzo per introdurre un minimo grado di uniformità nella regolamentazione di questi settori a livello europeo. Tuttavia, nella fase di prima implementazione, obiettivi politici, economici e sociali di carattere nazionale hanno spesso prevalso su quelli di introduzione della concorrenza con il risultato di generare nei diversi paesi apprezzabili differenze negli assetti regolatori che rischiano di rallentare la creazione del mercato unico e creare importanti asimmetrie nei processi di liberalizzazione nazionali.

Al fine sia di valutare lo stato effettivo della liberalizzazione dei settori energetici, al termine del periodo previsto per il recepimento delle Direttive negli ordinamenti nazionali (febbraio 1999 per l'energia elettrica e agosto 2000 per il gas), sia di poter meglio individuare le azioni a seguire per promuovere ulteriormente l'integrazione dei mercati, il Consiglio europeo di Stoccolma del marzo 2001 chiedeva alla Commissione un rapporto dettagliato sullo stato della regolazione e della concorrenza nei paesi membri, anticipando in questo quanto previsto originariamente dalle Direttive stesse.

Il rapporto della
Commissione europea

Il rapporto della Commissione *First benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market* (del dicembre 2001, aggiornato poi a marzo 2002 in vista del Consiglio europeo di Barcellona), pur registrando come in molti paesi siano state adottate misure di liberalizzazione che vanno spesso oltre i requisiti minimi posti dalle Direttive, evidenzia apprezzabili differenze, asimmetrie e disomogeneità nei sistemi di regolazione dei diver-

si Stati membri all'indomani della liberalizzazione. Le disparità nel grado di apertura effettiva dei mercati e nelle regole che governano la transizione verso assetti concorrenziali, rilevate nel rapporto, determinano differenze significative nella libertà di scelta dei consumatori idonei dei diversi paesi, e distorcono le posizioni competitive delle imprese energetiche stesse.

Le principali differenze nei regimi di regolazione, che hanno un impatto maggiore sulla distorsione della concorrenza nel mercato dell'Unione, rilevate dal rapporto della Commissione, sono in sintesi:

- tariffe di trasmissione elettrica particolarmente alte a livello aggregato per la Germania, l'Austria, il Portogallo, e seppur in misura minore per la Spagna; esse richiedono una maggiore motivazione o un aggiustamento dei costi;
- tariffe di trasmissione del gas che non riflettono la struttura dei costi per Austria, Germania, Francia, Olanda e Belgio, e relativamente alte in Svezia e Italia;
- mercati all'ingrosso dell'elettricità dominati dai pochi generatori elettrici esistenti in quasi tutti i paesi, in particolare in Francia, Belgio, Portogallo, Irlanda e Grecia, dove non sono previsti piani di disinvestimento da parte degli operatori dominanti;
- regimi di separazione delle attività insufficienti, in molti paesi, a garantire regimi di accesso realmente trasparenti e non discriminatori, nonché evitare eventuali sussidi incrociati;
- opportunità molto limitate alle transazioni internazionali di energia elettrica e gas, dovute alle rigidità insite nei sistemi di tariffazione, allo scarso coordinamento fra Gestori di rete e trasparenza nelle informazioni sulle capacità disponibili in fase di soluzione solo per il mercato elettrico (vedi paragrafi successivi).

Limiti al processo di liberalizzazione e asimmetrie nell'implementazione delle Direttive si riflettono inevitabilmente sullo stato effettivo della contendibilità dei mercati energetici, come illustrano le marcate differenze, per paesi, degli indicatori del grado di libertà di scelta dei grandi consumatori (Tav. 1.11).

TAV. 1.11 STIMA DEL NUMERO DI CLIENTI IDONEI DI MAGGIORI DIMENSIONI CHE HANNO CAMBIATO FORNITORE

Valori percentuali

PAESI	GAS NATURALE	ENERGIA ELETTRICA
AUSTRIA	<5	5-10
BELGIO	<5	5-10
DANIMARCA	0	N.D.
FINLANDIA	N.D.	30
FRANCIA	10-20	5-10
GERMANIA	<5	10-20
GRECIA	N.D.	0
IRLANDA	20-30	30
ITALIA	10-20	10-20
LUSSEMBURGO	0	N.D.
OLANDA	>30	10-20
PORTOGALLO	N.D.	<5
SPAGNA	5-10	<5
SVEZIA	<5	100
REGNO UNITO	90	80

Fonte: Commissione europea (Commission Staff Working Paper), First benchmarking report on the implementation electricity and gas market, 2002.

Alla luce di quanto evidenziato nella preparazione del rapporto del 2001, la Commissione ha proposto un'accelerazione del processo di creazione del mercato interno dell'energia, decidendo nella riunione del 20 giugno 2001 di far ricorso, in caso di mancato accordo fra gli Stati membri sulle nuove proposte, a un'azione diretta appellandosi all'art. 86 del Trattato dell'Unione.

Riguardo ai termini di implementazione si rileva che non tutti gli Stati membri hanno rispettato le date di scadenza per il recepimento, nei rispettivi ordinamenti nazionali, delle due Direttive, nonostante i due anni di tempo concessi fra la data della loro adozione e quella di implementazione.

Sebbene la Direttiva elettrica prevedesse il recepimento entro il febbraio 1999 per tutti i paesi, con l'eccezione di Belgio e Irlanda ai quali veniva concesso un ulteriore anno di deroga, la Francia ha adottato la normativa nazionale solo nel febbraio 2000, e Belgio e Irlanda hanno fatto registrare altri ritardi nella desi-

gnazione dei rispettivi Gestori di rete. Per quanto riguarda il gas naturale, il Portogallo e il Lussemburgo hanno recepito la Direttiva all'inizio del 2001 a fronte della scadenza dell'agosto 2000; la Commissione ha inoltre avviato una procedura di infrazione nei confronti della Francia per mancato adempimento e della Germania per adempimento incompleto.

Le principali differenze del processo di recepimento delle Direttive europee negli ordinamenti nazionali riguardano i tempi previsti per l'apertura del mercato finale, la natura della regolazione degli accessi alla rete, il grado di concorrenza sul lato dell'offerta e gli obblighi di servizio pubblico.

Apertura del mercato finale

Quasi tutti gli Stati membri hanno optato per un programma di apertura più ambizioso di quanto concordato nelle Direttive. Tuttavia l'effettivo impatto dell'apertura dei mercati finali sul grado di liberalizzazione dipende soprattutto dalle caratteristiche strutturali dell'offerta e dalle condizioni di accesso alle reti.

Nel mercato elettrico alcuni paesi hanno già conseguito l'apertura totale: Finlandia, Regno Unito e Svezia entro il 1998; Germania nel 1999. Austria, Danimarca, Olanda e Spagna hanno ritenuto di completare l'apertura entro il 2003, Irlanda entro il 2005, Belgio e Lussemburgo entro il 2007. Nei rimanenti quattro paesi, Italia, Francia, Grecia e Portogallo, la normativa attualmente in vigore non stabilisce una data per il completamento della liberalizzazione del mercato finale. Il grado di apertura precisato dalla normativa attualmente in vigore è prossimo al 65 per cento in Italia, mentre in Francia, Grecia e Portogallo resta allineato ai valori minimi attorno al 30 per cento concordati nella Direttiva 96/92/CE.

Nel mercato del gas, Regno Unito, Germania e Austria hanno già raggiunto l'apertura completa, mentre Italia e Spagna sono in procinto di concluderla, nel 2003. Dei rimanenti paesi, Belgio, Irlanda, Lussemburgo, Olanda e Svezia hanno stabilito di completare l'apertura tra il 2004 e il 2007, mentre in Danimarca, Francia, Grecia e Portogallo la normativa vigente non prevede un aumento oltre l'apertura minima tra il 20 e il 30 per cento.

La forte accelerazione data all'apertura del mercato finale in quasi tutti i paesi è stata facilitata dalla scarsa influenza sugli assetti concorrenziali in settori ancora largamente dominati da imprese con precedente esclusiva sul mercato, quasi sempre caratterizzate da un notevole grado di integrazione verticale. Infatti, la più forte apertura non ha in genere incontrato resistenze da parte

delle imprese energetiche dominanti, se non in presenza di efficaci azioni di ristrutturazione dell'offerta e di regolamentazione del mercato.

In alcuni paesi, soprattutto in Francia, hanno invece giocato un forte ruolo limitante, dell'apertura del mercato finale, esigenze di carattere sociale, legate sia agli obblighi di servizio pubblico, sia al timore degli effetti negativi sull'occupazione delle imprese dominanti e sulla previdenza sociale.

Regimi di accesso alle reti I due fattori principali che caratterizzano diversi sistemi di regolazione dell'accesso alle reti riguardano la separazione delle attività e le caratteristiche della regolazione¹. Le norme di separazione delle attività di rete assumono un ruolo centrale nel garantire a tutti gli utenti condizioni paritarie e trasparenti di accesso e, in particolare, l'assenza di discriminazioni a favore delle imprese collegate con il Gestore della rete. Le Direttive impongono solo l'indipendenza gestionale per la rete di trasmissione elettrica e la separazione contabile per la rete di trasporto del gas. Tuttavia, anche in questo caso, i paesi membri hanno recepito le disposizioni delle Direttive in modo assai differenziato, con inevitabili effetti per la concorrenza e la libertà di scelta effettiva dei consumatori idonei.

Nel settore elettrico, Francia, Germania e Grecia hanno scelto il livello minimo di separazione gestionale, otto paesi tra cui l'Italia hanno optato per la separazione legale e Finlandia, Regno Unito e Svezia hanno deciso per la separazione proprietaria. Nel settore del gas, la maggior parte degli Stati ha optato per il livello minimo della separazione contabile, un solo paese (Irlanda) per la separazione gestionale, Danimarca, Italia e Spagna per la separazione legale e il Regno Unito per la separazione proprietaria. In Germania, il processo di concentrazione e di integrazione verticale delle imprese ha ostacolato la trasposizione nella legislazione nazionale delle Direttive sulla separazione, soprattutto nel settore del gas, per il quale è stata avviata una procedura di infrazione.

Le distorsioni che nascono dalla diversità dei regimi giuridici di separazione tra le attività sono rafforzate da significative differenze nella forma di regolazione dell'accesso alle reti. La maggior parte dei paesi membri ha optato per ambedue i settori per l'accesso regolato; le uniche eccezioni riguardano l'Austria e l'Olanda, dove è in vigore l'accesso negoziato nel settore del gas, e la Germania, dove l'accesso negoziato vige anche nel settore elettrico. La forma di accesso alle reti del gas è ancora da definire in tre paesi: Grecia e Portogallo.

¹ Le differenze tecniche nei regimi di accesso e il tema degli scambi transfrontalieri di energia vengono affrontati in un paragrafo a se stante più oltre nel presente Capitolo.

per i quali la Direttiva 98/30/CE ha previsto un rinvio in quanto mercati emergenti, e Francia, per la quale è stata aperta una procedura di infrazione.

L'effettiva ripartizione delle responsabilità e dei poteri tra gli organi ministeriali e quelli di regolazione indipendenti varia inoltre notevolmente tra paesi. L'accesso regolato da un regolatore indipendente è la norma sia nel settore elettrico sia nel settore del gas in Belgio, Danimarca, Finlandia, Italia, Regno Unito e Svezia; così come nel settore elettrico in Austria, Irlanda, Olanda e Portogallo. In questi paesi il regolatore ha competenze in materia sia di condizioni di accesso alle reti sia di risoluzione delle controversie. In Spagna le condizioni di accesso vengono stabilite dal Ministero dell'economia sulla base delle proposte formulate dal regolatore, che ha invece la responsabilità per la risoluzione delle controversie. Situazioni analoghe valgono in Francia e Grecia, limitatamente al settore elettrico, e in Irlanda nel settore del gas.

Si evidenziano infine significative differenze nella natura delle condizioni di accesso anche fra Stati che hanno optato per l'accesso regolato. Nei tre paesi scandinavi la regolazione è del tipo *ex post*, ovvero il regolatore non fissa le condizioni e le tariffe ma ha solo il potere di intervenire su quelle notificate dalle imprese. Sebbene nella maggior parte dei casi la regolazione sia del tipo *ex ante*, vi sono situazioni miste in cui ci si limita alla definizione di criteri quantitativi, lasciando alle imprese la libertà di definire le precise condizioni di accesso che vengono successivamente sottoposte alla regolazione *ex post*.

Anche la forma di accesso negoziato non è uniforme nei tre Stati che lo applicano; per esempio, in Olanda il regolatore stabilisce le *Linee guida* cui devono attenersi le imprese nella formulazione delle condizioni di accesso. Inoltre, la risoluzione delle controversie è competenza del regolatore in Olanda, del Ministero dell'economia in Austria e dell'Autorità della concorrenza in Germania. La caratteristica distintiva dell'accesso negoziato è il numero elevato di ricorsi legali che esso genera, rispetto ad analoghe situazioni con accesso regolato. La situazione più critica sotto questo aspetto si riscontra in Germania, dove oltre all'accesso negoziato prevalgono condizioni di scarsa trasparenza legata agli incroci di proprietà delle imprese, all'integrazione verticale e alla forma minima di separazione tra le attività.

Concorrenza nell'offerta

La concentrazione dell'industria rimane elevata in quasi tutti gli Stati membri e, con poche eccezioni, non sono in atto interventi di regolazione tali da ridurre significativamente il potere di mercato delle imprese dominanti a livello nazionale.