



*Comitato scientifico*

Roberto Cafferata

Corrado Cerruti

Sergio Cherubini

Antonio Chirico

Alessandro Gaetano

Claudia Maria Golinelli

Marco Meneguzzo

Paola Anna Paniccia

Cosetta Pepe

Francesco Ranalli

Salvatore Sarcone

SILVIA TESTARMATA

L'INDUSTRIA EUROPEA DELL'ENERGIA  
TRA REGOLAZIONE  
E MERCATO



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

2013

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

*Copyright 2013 Wolters Kluwer Italia Srl*

ISBN 978-88-13-34539-6

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5 della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale – cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale – e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.*

*Stampato in Italia - Printed in Italy*

---

Stampato da ERMES Servizi Editoriali Integrati S.r.l., Ariccia (RM)

*A Gianni,  
il mio angelo custode*



## INDICE-SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	XI
-------------------	----

### CAPITOLO PRIMO

#### I SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ ASPETTI DI ECONOMIA PUBBLICA, FORME DI MERCATO E MODELLI DI GESTIONE

1. Considerazioni introduttive.....»	3
2. Il concetto di servizio di pubblica utilità.....»	7
3. I servizi di pubblica utilità secondo l'Unione Europea.....»	15
4. L'evoluzione dei modelli gestionali.....»	21
5. Il monopolio legale.....»	35
6. Il monopolio privato regolato e la concorrenza per il mercato.....»	39
7. Il monopolio privato regolato e la concorrenza nel mercato.....»	47
8. La libera concorrenza e l'esigenza di regolazione.....»	51
9. Considerazioni conclusive.....»	58

## CAPITOLO SECONDO

LA LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO EUROPEO  
DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS NATURALE

1.	Considerazioni introduttive.....»	63
2.	La filiera dell'energia elettrica.....»	64
3.	La filiera del gas naturale.....»	70
4.	La regolazione europea verso il mercato unico dell'elettricità e del gas naturale.....»	75
5.	Le nuove norme sulla liberalizzazione del mercato interno dell'energia.....»	95
6.	Considerazioni conclusive.....»	107

## CAPITOLO TERZO

LA STRUTTURA DEL SETTORE DELL'ELETTRICITÀ  
E DEL GAS NATURALE IN EUROPA

1.	Considerazioni introduttive.....»	115
2.	Il settore elettrico europeo.....»	115
	2.1. Gran Bretagna.....»	134
	2.2. Germania.....»	139
	2.3. Spagna.....»	144
	2.4. Francia.....»	148
	2.5. Italia.....»	152
3.	Il settore europeo del gas naturale.....»	166
	3.1. Gran Bretagna.....»	188
	3.2. Germania.....»	190
	3.3. Spagna.....»	192
	3.4. Francia.....»	194
	3.5. Italia.....»	196
4.	La ristrutturazione dell'industria europea.....»	200
5.	Considerazioni conclusive.....»	206



CONCLUSIONI .....	» 211
INDICE DELLE OPERE CITATE.....	» 215



## INTRODUZIONE

In questi ultimi anni sia i servizi di pubblica utilità di maggiore rilevanza industriale (telecomunicazioni, energia elettrica, gas naturale, servizi idrici) sia i servizi pubblici locali (distribuzione energia elettrica e gas, trasporto locale, sanità, igiene urbana) hanno sperimentato, anche se con tempi e modi diversi a seconda del comparto e del paese considerato, una fase di profonda ristrutturazione, avviata con il ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia.

Questi processi di liberalizzazione e privatizzazione hanno reso i mercati nazionali sempre più competitivi, favorendo la nascita di nuovi operatori (*new comer*) e costringendo al tempo stesso le aziende presenti (*incumbent* e *local utility*), quasi sempre monopolisti per legge o di fatto, a riconsiderare il proprio ruolo nel mercato. Inoltre, il fatto che questi fenomeni abbiano assunto una dimensione sempre più globale, o comunque internazionale, ha amplificato ulteriormente gli effetti della concorrenza e del libero mercato al di là dei confini geografici dei singoli stati nazionali, moltiplicando sia le opportunità di *business* sia le minacce per i *competitor*.

Questa ricerca si propone di analizzare il processo di liberalizzazione del mercato europeo dell'energia elettrica e del gas naturale e il suo impatto sull'industria europea dell'energia.

Partendo dalla definizione del concetto di servizio di pubblica utilità, lo studio ripercorre l'evoluzione dei servizi pubblici in Europa dalle origini fino ai nostri giorni, nell'alternarsi delle forme di mercato e dei modelli di gestione. In seguito, l'attenzione si concentra sulle filiere energetiche – che sono quelle investite per prime e più intensamente

da cambiamenti rilevanti nella struttura del mercato – che verranno analizzate nelle loro caratteristiche tecniche, economiche e normative. In particolare, alla luce del processo di liberalizzazione del mercato europeo dell'energia, verrà tracciato il quadro della complessa regolazione di settore e verrà studiata la struttura attuale dell'industria europea dell'energia.

Al fine di indagare le problematiche sopra adombrate, il lavoro è articolato in tre capitoli.

Il *primo capitolo* esamina le caratteristiche dei servizi di pubblica utilità partendo dall'analisi del concetto di servizio pubblico in ambito economico e giunge all'analisi della definizione di servizio di pubblica utilità in sede comunitaria. Successivamente, indaga l'evoluzione delle forme di mercato e dei modelli di gestione dei servizi pubblici adottate in Europa a partire dai primi anni del Novecento, con particolare riferimento al ruolo rivestito dallo Stato nell'economia e allo sviluppo che ha interessato i modelli istituzionali e gestionali dei servizi di pubblica utilità.

Il *secondo capitolo* si sofferma sull'analisi dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale all'interno dell'Unione Europea. Dopo aver descritto le caratteristiche tecniche ed economiche delle singole filiere, il secondo capitolo descrive l'evoluzione della normativa europea volta alla creazione di un mercato interno dell'elettricità e del gas naturale e le caratteristiche salienti della regolazione vigente.

Il *terzo capitolo* si propone di studiare la struttura del mercato europeo dell'energia elettrica e del gas naturale per poi analizzare il grado effettivo di liberalizzazione dei suddetti settori, soffermandosi in modo particolare sui principali attori (*incumbent*) attivi nelle singole fasi della filiera, e, infine, delineare il quadro complessivo dell'industria europea dell'energia.





## CAPITOLO PRIMO

### I SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ ASPETTI DI ECONOMIA PUBBLICA, FORME DI MERCATO E MODELLI DI GESTIONE

1. Considerazioni introduttive
2. Il concetto di servizio di pubblica utilità
3. I servizi di pubblica utilità secondo l'Unione Europea
4. L'evoluzione delle forme di mercato e dei modelli di gestione
5. Il monopolio legale
6. Il monopolio privato regolato e la concorrenza per il mercato
7. Il monopolio privato regolato e la concorrenza nel mercato
8. La libera concorrenza e l'esigenza di regolazione
9. Considerazioni conclusive





## 1. Considerazioni introduttive

I servizi di pubblica utilità, per motivi di carattere tecnologico e per ragioni economiche di controllo, sono stati per lungo tempo erogati da imprese pubbliche o private operanti in regime di concessione, sulla base di una riserva di mercato garantita per legge, quindi, in condizioni di mercato prettamente monopolistiche, anche se temperate da limitazioni e controlli di vario tipo. Nel corso degli ultimi anni, invece, i mercati dei servizi di pubblica utilità sia a carattere nazionale, come le telecomunicazioni, l'energia elettrica e il gas naturale, sia a carattere locale, come la gestione dei rifiuti urbani, la gestione del ciclo delle acque e i trasporti collettivi, hanno subito, o stanno subendo, radicali processi di ristrutturazione<sup>1</sup>.

Innanzitutto, si è assistito ad un generale e sistematico arretramento dello Stato e degli altri enti del settore pubblico dalla gestione diretta delle attività produttive e commerciali, per assumere compiti di determinazione delle regole, secondo le quali questi mercati devono operare, e di garanzia del loro rispetto. Inoltre, questi processi di liberalizzazione, privatizzazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità sono stati accompagnati da un radicale cambiamento che ha investito, oltre

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento della tematica si vedano, tra gli altri, CHIAPPETTI A., CLEMENTI F., DEGNI M., DI GIOVAMBATTISTA A., FLORENZANO D., IOVINELLA G., SOLUSTRI A. (1998), *Servizi pubblici locali verso il mercato*, Franco Angeli, Milano; FRAQUELLI G., GRASSINI F.A., GOBBO F., NOCE A., PONTAROLLO E., ROVIZZI A., MARTOCCIA M. (1998), a cura di, *La concorrenza nei servizi di pubblica utilità*, Il Mulino, Bologna; e BULCKAEN F., CAMBINI C. (2000), *I servizi di pubblica utilità: regolazione e concorrenza nei nuovi mercati*, Franco Angeli, Milano.

all'aspetto normativo, anche il contesto tecnologico, gestionale, organizzativo, e concorrenziale delle *public utility*<sup>2</sup>. L'evoluzione di questo processo, all'interno dell'Unione Europea, è stato favorito da almeno tre fattori:

- l'emanazione e il recepimento delle direttive comunitarie in materia di energia elettrica, gas naturale, telecomunicazioni e trasporti;
- l'affermazione, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, del *New Public Management*, ovvero di un nuovo paradigma aziendale per il settore pubblico, fondato sul decentramento amministrativo e sull'introduzione di logiche competitive di mercato nell'offerta dei servizi pubblici, al fine di recuperare efficacia ed efficienza nell'azione pubblica<sup>3-4</sup>. Orientamento teorico che è particolarmente favorevole

---

<sup>2</sup> Sul punto si vedano, tra gli altri, QUADRO CURZIO A., FORTIS M. (2000), *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna; BRUTI LIBERATI E., FORTIS M. (2001), a cura di, *Le imprese multiutility: aspetti generali e prospettive dei settori a rete*, Il Mulino, Bologna; DALLOCCIO M., ROMITI S., VESIN G. (2001), *Public Utilities: creazione del valore e nuove strategie*, Egea, Milano; VACCÀ S. (2002), *Problemi e prospettive dei servizi locali di pubblica utilità in Italia*, Franco Angeli, Milano; ELEFANTI M. (2003), *La liberalizzazione dei servizi pubblici locali. Regole e condizioni per l'economicità delle imprese*, Egea, Milano; e CERRATO D. (2004), *I percorsi di sviluppo delle Public Utilities. Risposte strategiche alla liberalizzazione del settore dell'energia*, Cedam, Padova.

<sup>3</sup> Sull'argomento si vedano, tra gli altri, HOOD C. (1991), "Public Management for All Season", in *Public Administration*, 69(1): 3-19; BARZELAY M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, University California, Press, Berkley; OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), *Reinventing Government*, Addison-Wesley, New York; MUSSARI R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche: profili teorici*, Cedam, Padova; ZANGRANDI A. (1994), *Autonomia e economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano; RHODES R.A.W. (1996), "The New Governance: Governing Without Government", in *Political Studies*, 44(4): 652-667; PETERS B.G. (1996), *Changing States, Governance, and the Public Service*, Longman, New York e, dello stesso autore, (1997), *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, London; HUGHES O.E. (1998), *Public Management and Administration*, Palgrave, New York; POLLITT C. e BOUCKAERT G. (2000), *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford; MENEGUZZO M. (2001), *Managerialità, innovazione e governance*, Aracne, Roma; HINNA L. (2002), *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova; ANSELMINI L. (2003), *Il percorso di trasformazione della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino; POLLITT C. (2003), *The Essential Public Manager*, Open University Press, Philadelphia; BORGONOV E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

<sup>4</sup> Si ritiene, tuttavia, opportuno sottolineare che il paradigma del *New Public Management* viene considerato, dalla più autorevole dottrina nazionale ed internazionale, una fase transitoria dell'organizzazione e della gestione della Pubblica Amministra-