

renza. Il Governo può includere tra i propri obiettivi la creazione di un mercato competitivo, assieme alla tutela del valore patrimoniale dell'impresa da cedere; può trovare una via per conciliare l'una con l'altra. In presenza di un'impresa ormai privata che fosse ancora dotata di rilevante potere monopolistico, la creazione di un mercato concorrenziale si presenterebbe assai più difficile e gli interventi necessari per conseguirla determinerebbero probabilmente contrasti più forti e palesi.

L'ATTIVITA' SVOLTA

Costituitasi il 4 dicembre 1996, l'Autorità ha dedicato i primi mesi alla definizione delle proprie regole di funzionamento, al reclutamento dei primi collaboratori organizzati in gruppi di lavoro provvisori, all'acquisizione degli strumenti di lavoro.

È stata allestita la sede in Milano, dove l'Autorità è localizzata in omaggio alla "equilibrata distribuzione sul territorio italiano degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale" (art. 2, comma 3 della legge n. 481 del 1995).

È stato creato un ufficio a Roma, per esigenze di rappresentanza istituzionale e di raccordo con altre amministrazioni.

Entrata nel possesso delle proprie competenze con la pubblicazione del regolamento di organizzazione e funzionamento il

23 aprile 1997 e avviato il trasferimento delle funzioni provenienti da altre amministrazioni, principalmente dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, l'Autorità ha gradualmente consolidato le proprie strutture operative. La necessità di affrontare alcune scadenze urgenti in materia di tariffe elettriche ha imposto di accelerare alcune linee di lavoro rispetto ad altre. In nessun caso però si è proceduto a svolgere funzioni senza una ricognizione accurata dei dati e degli obiettivi da perseguire, nonché una definizione precisa dei criteri cui attenersi.

Non si è trascurata l'opera di acquisizione di informazioni la cui utilità si manifesta via via che le attività si avviano e si estendono; informazioni relative sia ai servizi energetici nazionali, sia ai sistemi energetici e ai metodi di regolazione di altri paesi.

Nell'avvio è stata determinante la collaborazione con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, concretizzatasi anche nell'impegno a tempo parziale di personale del Ministero per la fase di trasferimento dei documenti e delle informazioni.

Il personale si è prodigato operando spesso in condizioni precarie con entusiasmo e dedizione ammirevoli. Molto di ciò che nel corso di un anno è stato fatto non sarebbe stato realizzabile senza un impegno che è andato ben oltre quanto dovuto.

Trasparenza e partecipazione caratterizzano le procedure che l'Autorità ha dapprima disegnato con i propri regolamenti e poi iniziato a seguire. I principali provvedimenti vengono adottati solo dopo che un documento per la consultazione, contenente l'esposizione delle scelte e delle loro ragioni, sia stato esaminato dalle parti interessate e con loro discusso in apposite audizioni. Parti interessate sono le imprese esercenti il servizio (intendendosi come tale non solo la fornitura all'utenza finale, ma anche tutte le attività che la precedono e che sono finalizzate all'ordinato operare del sistema elettrico e di quello del gas); le associazioni rappresentative delle imprese utilizzatrici del servizio; le associazioni dei consumatori; le associazioni ambientaliste; i sindacati dei lavoratori.

L'avvio delle riforme tariffarie: le tariffe elettriche

L'Autorità ha affrontato innanzitutto il mandato della legge 14 novembre 1996, n. 577 che imponeva di provvedere entro il 30 giugno 1997 a inglobare nella tariffa elettrica i vari sovrapprezzi esistenti, razionalizzandoli.

Con il provvedimento 26 giugno 1997, n. 70 essa ha quindi riformato il regime dei compensi alla produzione di energia elettrica, seguendo l'indicazione del legislatore di operare coerentemente con le normali condizioni della concorrenza e del mercato. Sono stati eliminati i rimborsi "a

più di lista" e si è introdotta una disciplina atta a responsabilizzare gli operatori della generazione incentivando l'economia di quantità e di prezzo nell'impiego dei combustibili, il rinnovo e la gestione efficiente degli impianti. È stato rimosso un regime ingiustificatamente favorevole all'importazione di energia elettrica e introdotta una convenienza a utilizzare maggiormente gli impianti da fonti rinnovabili.

Il provvedimento ha consentito di evitare che il prezzo complessivo per l'utente finale aumentasse, come sarebbe accaduto in base alla vecchia normativa. La parte della tariffa destinata a coprire il costo variabile di produzione, costituito principalmente dal costo del combustibile, risulta ora ancorata al prezzo medio di un paniere di combustibili sui mercati internazionali, misura verificabile di un dato esterno. Questo nuovo sistema di copertura del costo variabile, reso neutrale rispetto alla scelta del combustibile, è stato con successiva delibera esteso all'utilizzazione dei rifiuti come combustibili per la generazione di elettricità.

Il meccanismo di adeguamento bimestrale al costo del paniere di combustibili è automatico e assicura il pareggio della gestione affidata alla Cassa conguaglio per il settore elettrico. Tra i conti amministrati dalla Cassa il più importante per la dimensione dei flussi è quello relativo alla parte di tariffa

(chiamata sovrapprezzo termico fino al giugno 1997) destinata a coprire il costo dei combustibili nella generazione termoelettrica. Poiché in alcuni periodi passati il gettito del sovrapprezzo termico era stato mantenuto a livelli insufficienti a finanziare i contributi, a metà 1997 risultavano da versare all'Enel e agli altri produttori rimborsi arretrati per quasi 4.500 miliardi. Con il provvedimento dell'Autorità n. 70/97 è stata destinata alla loro copertura una quota della tariffa, cui affluisce automaticamente il beneficio derivante dai ribassi del costo dei combustibili: il favorevole andamento del mercato petrolifero consente di prevedere l'azzeramento del debito entro i primi mesi del 1999.

Un altro intervento parziale è stato effettuato con la delibera 28 ottobre 1997, n. 108 che ha determinato i prezzi dell'energia elettrica ceduta all'Enel da produttori terzi al di fuori delle forniture programmate da impianti dedicati (le cosiddette eccedenze). Tali prezzi, inizialmente fissati dal Comitato interministeriale dei prezzi nel 1992, erano diventati onerosi anche per effetto di un'eccessiva indicizzazione ad altre fonti energetiche. Alla fine di luglio l'Enel annunciava di non voler più ritirare le eccedenze. I nuovi prezzi fissati dall'Autorità sono differenziati in modo da mantenere un'incentivazione alle fonti rinnovabili, decrescenti nel tempo così da ridurre la convenienza a cedere le eccedenze

all'Enel e incentivare il loro spostamento verso il nuovo mercato libero che verrà aperto grazie ad appositi provvedimenti governativi che l'Autorità auspica possano essere adottati presto (e riguardo ai quali ha fatto pervenire una proposta al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato). I prezzi fissati in via amministrativa resteranno comunque come prezzi minimi ai quali l'Enel o il concessionario locale della distribuzione è tenuto a ritirare l'energia, a salvaguardia dei produttori minori da fonti rinnovabili.

L'Autorità ha quindi avviato un processo di riforma del sistema tariffario dell'elettricità, che per la sua complessità e la sua connessione con il riordino strutturale del settore richiede una realizzazione in più fasi. È in corso la consultazione che precede l'adozione dei provvedimenti. La riforma tariffaria proposta si presenta orientata alla distinzione per fasi della filiera elettrica: generazione, trasmissione, distribuzione e vendita. Ciò richiede che venga attuata la separazione contabile e amministrativa tra le varie fasi, per evitare trasferimenti di risorse che alterino le condizioni competitive.

Entro l'estate verrà introdotta la tariffa per il trasporto dell'energia elettrica sulla rete per conto di terzi e verranno riformulati i contributi per gli allacciamenti, essenziale per concretizzare il diritto di accesso alla rete e consentire lo

sviluppo di un mercato dell'elettricità. La tariffa sarà in generale commisurata non alla distanza ma al costo di ammortamento e gestione della rete e al costo dei servizi connessi, mentre saranno addebitate agli utilizzatori le perdite di energia sulla rete in proporzione a quanto ciascuno di essi avrà contribuito a determinarle (ciò dipende dal luogo e dall'ora del traffico creato in relazione al carico esistente sulla rete).

Seguirà la definizione del regime tariffario riguardante la fornitura all'utenza finale, che sarà caratterizzata da aderenza ai costi, flessibilità e incentivazione all'efficienza.

L'aderenza ai costi richiederà la graduale eliminazione delle agevolazioni e in generale delle condizioni tariffarie che risultano essere di vantaggio per alcune categorie di utenti e che sono di fatto pagate da altre categorie. Sarà fatta salva una tariffa ridotta, di limitata estensione, per finalità sociali.

La flessibilità implica che, determinata per ciascuna classe di utenza una tariffa intesa come prezzo massimo (al netto delle imposte), sarà consentito ai fornitori di offrire agli utenti della stessa classe più opzioni tariffarie, diversamente articolate per rispondere alle diverse esigenze, aprendo all'utenza, a partire da quella non domestica, una libertà di scelta. Il rispetto dell'unicità tariffaria sul territorio nazionale verrà reso compatibile con la molteplicità di fornitori grazie ad un

sistema di perequazione, commisurato alle differenze nel costo della distribuzione rilevabili fra le varie aree e dovute a diversità di condizioni oggettive quali la densità e la composizione dell'utenza.

L'incentivazione all'efficienza sarà assicurata dal metodo del price cap per l'aggiornamento della tariffa, che sarà predeterminato con chiarezza e farà riferimento al tasso d'inflazione e all'aumento atteso della produttività, tenendo conto di altri elementi rilevanti ai fini della promozione dell'efficienza e della qualità. Comportamenti delle imprese tali da accelerare gli incrementi di produttività potranno così tradursi in maggiori profitti.

Le tariffe del gas

Analogamente a quello elettrico, il sistema tariffario del gas richiede importanti modificazioni per essere adattato alle mutate condizioni del settore e reso coerente con i principi della regolazione introdotti dalla legge n. 481 del 1995. A differenza dell'elettricità, il gas naturale viene venduto, nella fase della distribuzione primaria (vendite al settore industriale, ai generatori di elettricità e alle aziende di distribuzione), in regime di prezzi negoziati e sottoposti a sorveglianza dell'Autorità.

Le utenze di minore dimensione sono soggette a un regime tariffario. L'Autorità ha rilevato dal Ministero dell'industria,

del commercio e dell'artigianato il controllo sull'applicazione e sulle modificazioni della tariffa che i circa 800 distributori adottano, seguendo il metodo in vigore. Con il provvedimento 23 aprile 1998, n. 41 è stata migliorata l'indicizzazione, consentendo alla tariffa di registrare meglio le riduzioni nei prezzi internazionali degli idrocarburi. Sono stati avviati i lavori per la revisione del metodo, che è stato disegnato in altra epoca per incentivare gli investimenti necessari alla metanizzazione e che oggi appare inadatto a promuovere l'efficienza nella gestione del servizio, la qualità e la sicurezza, il contenimento del costo di acquisto del gas.

Eliminazione di incertezze ereditate dal passato

Nel settore elettrico l'eredità di provvedimenti discussi e contestati creava, al momento di presa delle funzioni da parte dell'Autorità, situazioni di grave incertezza che pesavano sulle decisioni degli operatori.

I rimborsi degli oneri determinati dall'abbandono del programma nucleare deciso nel 1987, che, includendo gli interessi, ammontavano a circa quindicimila miliardi di cui tremila ancora da pagare, erano stati assoggettati dalla legge n. 481 del 1995 a verifica demandata all'Autorità, concernente la sussistenza dei presupposti delle voci in tariffa e la congruità dei criteri adottati per il rimborso all'Enel e alle imprese appaltatrici.

Analogamente, il 9 maggio 1997 la legge n. 122 disponeva che le modificazioni delle tariffe introdotte da due provvedimenti del Comitato interministeriale dei prezzi nel dicembre 1993, annullate dalla magistratura amministrativa con sentenza non ancora passata in giudicato, fossero rideterminate dall'Autorità dopo nuova istruttoria.

Il complesso delle due vicende citate poneva nell'incertezza ricavi conseguiti dall'Enel negli esercizi precedenti, o già considerati nell'attivo patrimoniale, per un ammontare complessivo di circa diciottomila miliardi.

L'Autorità ha riesaminato la questione delle delibere Cip secondo il mandato della legge n. 122 del 1997, e quindi secondo criteri in parte diversi da quelli originariamente seguiti dal Cip; dopo ampia consultazione delle parti interessate e rappresentative condotta nel novembre 1997 sulla base di un documento analitico, l'Autorità ha confermato, con la delibera 18 marzo 1998, n. 26, le modificazioni a suo tempo introdotte. Poiché l'indagine ha consentito di riscontrare alcune difformità del comportamento dell'Enel rispetto a impegni a suo tempo assunti con il contratto di programma in materia di efficienza impiantistica e salvaguardie ambientali, l'Autorità ha avviato un'istruttoria specifica in materia.

Con l'aiuto di esperti, l'Autorità ha anche effettuato la verifica relativa agli oneri nucleari. Il documento per la consultazione è stato diffuso il 13 maggio; dopo le audizioni, è

stata adottata la delibera, in data 12 giugno, che riconosce come solo in parte congrui i criteri a suo tempo adottati, e conseguentemente ridetermina gli oneri riconosciuti riducendo il reintegro all'Enel e alle imprese costruttrici di circa 440 miliardi. Conseguentemente, gli ordinativi di pagamento emessi dalla Cassa conguaglio per il settore elettrico negli anni 1989, 1990 e 1991 all'Enel e alle imprese costruttrici in conto reintegro degli oneri nucleari, dei quali la Sezione della Corte dei conti per il controllo sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, con la sua decisione n. 14/98 emessa il 16 dicembre 1997, ha disposto l'annullamento, verranno riadottati dalla medesima Cassa con le modifiche definite nella citata delibera dell'Autorità.

In tal modo si può ritenere che gli elementi di incertezza siano stati rimossi.

Lo stesso operare della Cassa conguaglio per il settore elettrico era stato oggetto di rilievi della Corte dei conti in occasione del controllo sul bilancio e ancor più con la citata decisione n. 14/98. L'Autorità ha esaminato la situazione con l'aiuto di una commissione di esperti, rilevando l'esigenza di dotare la Cassa di adeguati regolamenti riguardanti l'organizzazione e la contabilità, e di riorganizzarla in modo da meglio assicurarne la trasparenza e l'indipendenza dalle imprese elettriche. Con il provvedimento 21 maggio 1998, n. 47, la conduzione della Cassa è stata affidata per un anno a un col-

legio di tre commissari presieduto dal dott. Enzo Berlanda, che ha il compito di realizzare le necessarie riforme.

La qualità dei servizi e le garanzie per gli utenti

L'attenzione che è stata rivolta alla qualità dei servizi pubblici, a partire dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del gennaio 1994 e con l'introduzione delle "Carte dei servizi", comincia a dare i suoi frutti in termini di controllo e di confrontabilità di alcune condizioni del servizio.

Nella Relazione annuale si espongono i primi dati sui livelli effettivi di qualità dei servizi, rilevati dall'Autorità presso le aziende fornitrici. Si comincia quindi a disporre di confronti tra livelli dichiarati e livelli raggiunti, tra diversi operatori, tra Italia e altri paesi. La rilevazione fornisce misure dei divari nella qualità e nella continuità del servizio elettrico tra aree urbane e rurali, tra Nord, Centro e Mezzogiorno.

L'attività di rilevazione verrà estesa gradualmente, con l'esame comparativo delle condizioni di erogazione del servizio e dei contratti di fornitura, condotto su un ampio campione di esercenti sia nel settore elettrico, sia in quello del gas. Un'informazione attendibile, organizzata sulla base di misurazioni e criteri metodologici omogenei e quindi immediatamente disponibile per confronti, regolarmente portata a pubblica conoscenza, potrà esercitare un effetto di pungolo assai efficace per il miglioramento del servizio.

La proposta presentata dall'Autorità in materia di regolamentazione della qualità, e discussa in audizioni con i soggetti interessati, prevede la definizione di livelli di qualità che tutti gli esercenti dovranno rispettare: per i livelli "general", riguardanti gli aspetti indivisibili come la continuità del servizio, l'obbligo sarà riferito alla zona territoriale servita, mentre i livelli "specifici" saranno definiti nei confronti di ciascun utente. Per i casi di mancato rispetto dei livelli obbligatori l'Autorità determinerà forme di indennizzo automatico agli utenti. Sarà così superato l'attuale sistema, previsto nelle Carte dei servizi, di livelli di qualità fissati dagli esercenti e di rimborsi erogati solo su richiesta degli utenti. Un'altra forma di promozione della qualità potrà essere introdotta con il riconoscimento nella dinamica tariffaria dei recuperi di qualità realizzati. Dalla promozione della qualità dovrebbe derivare un ciclo positivo di investimenti nel settore, concentrati nelle regioni meridionali che oggi sono colpite da interruzioni del servizio elettrico in misura da due a tre volte superiore rispetto alle aree settentrionali.

L'Autorità porta una responsabilità primaria nella tutela dei consumatori e utenti dei servizi, la cui necessità è resa ancor più evidente dalla sproporzione tra la dimensione, e quindi tra le risorse, dei fornitori in regime di monopolio e di quella di gran parte dell'utenza.

È stato avviato l'esame dei reclami, istanze e segnalazioni. Normalmente l'esame da parte dell'Autorità avviene in seguito ad una risposta fornita dall'esercente, ritenuta insoddisfacente dall'utente. Vengono chieste informazioni agli esercenti, se necessario giungendo all'ordine di esibizione di documenti; in qualche caso si è giunti all'ordine di cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti.

Le segnalazioni sono utili per orientare gli interventi a carattere generale che verranno emanati. Costituiscono elementi di garanzia le procedure trasparenti, la collaborazione con le associazioni rappresentative dei consumatori e utenti, la concreta disponibilità a fornire informazioni.

La tutela dell'ambiente

La tutela dell'ambiente costituisce una sfida di primaria importanza per il sistema energetico. L'Autorità è consapevole dell'importanza della sfida e considera essenziale che essa sia affrontata in modo coerente con il mandato che ha ricevuto di orientare la regolazione del settore verso l'efficienza e la promozione della concorrenza.

Nel settore elettrico una prima misura essenziale è stata l'eliminazione dei rimborsi alla generazione commisurati alla quantità di combustibile utilizzato, che ostacolava il perseguimento dell'efficienza energetica. Deve seguire un'armoniz-

zazione tra la disciplina tariffaria e quella fiscale al fine di promuovere l'utilizzo delle tecnologie più pulite senza creare posizioni di rendita e senza indebolire l'incentivo all'efficienza: l'Autorità partecipa a un gruppo di lavoro sulla tassazione dell'energia istituito dal Ministero delle finanze.

La generazione di elettricità tende, per chiare ragioni di convenienza tecnica ed economica, verso un più esteso impiego del gas naturale che consente incrementi di rendimento e notevoli riduzioni delle emissioni inquinanti. Data la convenienza delle nuove tecnologie, la trasformazione trarrà impulso dall'introduzione della concorrenza, mentre non appare necessario stimolare il ricorso al gas naturale nelle centrali elettriche esistenti già predisposte per l'impiego di altri combustibili nel rispetto delle norme ambientali.

Sarà d'aiuto l'introduzione di stimoli al risparmio energetico e all'uso razionale dell'energia da parte degli utenti; potranno essere indotti a contribuire attivamente i fornitori del servizio e altre imprese specializzate.

Un elemento permanente nel sistema tariffario dell'elettricità è costituito dall'incentivazione della generazione da fonti rinnovabili.

La normativa che è stata in vigore a partire dal 1992, rappresentata principalmente dal provvedimento Cip 29 aprile

1992, n. 6, ha consentito di raggiungere risultati non trascurabili in termini di riduzione delle emissioni. Il costo risulta assai elevato per i consumatori: risultati analoghi si sarebbero potuti raggiungere con minori oneri. Con il decreto del Ministro dell'industria del 24 gennaio 1997 l'operatività del provvedimento Cip n. 6 del 1992 è stata limitata alle iniziative già autorizzate. Qualche correzione verrà introdotta, nel rispetto della legge n. 481 del 1995 e dei rapporti contrattuali da essa protetti, per evitare eccessive lievitazioni dell'onere.

La nuova incentivazione delle fonti rinnovabili sarà riavviata con forme caratterizzate da un miglior rapporto tra costo e risultato, attente all'innovazione tecnologica. Definite le quantità di capacità produttiva da incentivare, si procederà a bandire gare per ottenere la riduzione del costo attraverso la concorrenza tra i costruttori di impianti, come già è consuetudine in altri paesi e come viene suggerito dalla Commissione europea nel quadro dell'attuazione della Direttiva per il mercato interno dell'elettricità.

L'Autorità ha collaborato alla definizione di una nuova normativa sulla protezione dagli effetti dei campi elettrici ed elettromagnetici, fornendo osservazioni alla Presidenza del Consiglio e alla Commissione ambiente della Camera dei