

deputati. Essa rimane disponibile a prestare la propria collaborazione ai fini di una corretta valutazione dei costi degli interventi sulla rete degli elettrodotti, che costituisce un presupposto per le decisioni relative ai limiti di esposizione e consente di prevedere gli oneri che il servizio elettrico dovrà sostenere.

Verso la liberalizzazione e la riorganizzazione dei servizi L'Autorità contribuisce alla preparazione del nuovo assetto concorrenziale ed europeo dei sistemi elettrico e del gas con l'esercizio di funzioni proprie e con la messa a disposizione di osservazioni e proposte al Parlamento e al Governo.

Tra le prime, assumono particolare importanza le direttive che l'Autorità deve emanare riguardo alla separazione contabile e amministrativa delle imprese esercenti il servizio. Esse hanno lo scopo di consentire una corretta misurazione dei costi anche ai fini della determinazione delle tariffe, e di predisporre condizioni eque nella competizione che verrà a stabilirsi. Nel lavoro preparatorio si è fatto ricorso a una frequente consultazione delle imprese esercenti, oltre che di esperti; preziosa è la collaborazione con la Commissione nazionale per le società e la borsa. La bozza di una prima direttiva, riguardante il servizio elettrico, è stata sottoposta alla consultazione nel mese scorso.

Osservazioni sono state inviate al Governo e al Parlamento in merito ad alcuni aspetti del testo proposto per la legge che delega il Governo a emanare i decreti di recepimento della Direttiva europea per il mercato interno dell'energia elettrica, al regime di cessione delle cosiddette eccedenze di energia elettrica, al rinnovo dell'autorizzazione all'Enel a importare energia elettrica.

La struttura del sistema elettrico sarà determinata da provvedimenti governativi tra cui principali quelli aventi forza di legge emanati in recepimento della Direttiva europea e soggetti ad approvazione parlamentare; inoltre da alcune azioni dell'Autorità e dalle scelte delle imprese e dei loro azionisti tra cui il principale è oggi lo Stato.

Il modello prefigurato dalla Direttiva europea prevede che i generatori siano autorizzati a entrare in rapporto commerciale con i consumatori finali, o almeno con una parte di essi. A questi ultimi spetterà la facoltà di scelta del fornitore. La quota del mercato aperto alla concorrenza, destinata ad ampliarsi gradualmente, non dovrà essere inizialmente inferiore a un quarto del mercato complessivo: perché si costituisca un vero mercato la definizione dei clienti idonei dovrà essere tale da includere soggetti abbastanza numerosi e attivi da creare una domanda esigente e intraprendente: non

sono adatti allo scopo gli acquirenti che godono di ampia capacità di autoproduzione o di regimi tariffari agevolati.

Perché la liberalizzazione sia reale ed efficace nel produrre benefici sono inoltre necessarie altre condizioni.

La generazione dovrà essere sufficientemente suddivisa tra soggetti indipendenti. Al riguardo l'Autorità osserva con attenzione i comportamenti delle imprese. Nel maggio 1997, all'annuncio di un'intesa tra Enel ed Eni per la produzione di energia elettrica, ha aperto un'istruttoria conoscitiva. Il documento conclusivo dell'istruttoria indica la necessità che l'Enel, nell'alienare impianti di generazione, segua procedure trasparenti e tali da garantire pari opportunità agli operatori che si rivolgeranno al mercato libero, evitando di creare in esso posizioni dominanti; che nella riorganizzazione del settore, volta anche a creare soggetti competitivi a livello internazionale, non vengano danneggiati gli utenti minori, che resteranno entro il mercato cosiddetto vincolato, come avverrebbe se essi dovessero essere serviti da impianti di efficienza inferiore; che l'Eni, fornitore di gas naturale all'intero sistema elettrico italiano, non alteri la parità di trattamento tra i produttori di elettricità che utilizzano impianti alimentati a gas. Altre intese con operatori esteri sono state annunciate dall'Enel, anche in nuovi settori. L'Autorità sta procedendo al loro esame per valutarne le possibili ripercussioni sull'assetto e sulle condizioni di erogazione del servizio elettrico.

La gestione della rete di trasmissione a lunga distanza e il dispacciamento dovranno essere operati da un soggetto assolutamente indipendente, che operi in condizioni di imparzialità nei confronti degli utilizzatori. È utile a tale scopo l'attribuzione della rete ad una società separata dagli altri operatori del sistema, con un assetto proprietario che garantisca l'indipendenza. Giova aggiungere che anche l'interconnessione con l'estero deve essere effettivamente disponibile per contratti di importazione ed esportazione (l'esportazione, in determinate ore e a determinate condizioni contrattuali, è del tutto compatibile con il deficit complessivo netto del sistema). In futuro anche le reti di distribuzione locale dovranno essere accessibili da parte degli operatori commerciali, a condizioni di imparzialità.

LA NUOVA REGOLAZIONE

L'esposizione fatta fin qui dei primi provvedimenti adottati e di alcune linee tracciate per il lavoro futuro deve essere posta in relazione con i caratteri distintivi della regolazione, quali l'Autorità ritiene di riscontrare nell'esperienza prevalente a livello internazionale e nel mandato conferitole dalla legge, e che considera quindi come applicabili al proprio lavoro.

La regolazione si pone oggi come tutela degli interessi generali per una via alternativa rispetto all'approccio tradiziona-

le, che è basato sull'affidamento ad un'impresa pubblica del compito di far propri molti obiettivi di interesse pubblico, anche a scapito della redditività, e sul conferimento a essa di corrispondenti funzioni programmatiche sotto il controllo governativo.

Caratteristica della nuova regolazione è la netta separazione tra le funzioni delle imprese e quelle delle autorità pubbliche. Indipendentemente dal regime proprietario, le imprese operanti nei settori dei servizi di pubblica utilità dovranno agire in un quadro compatibile con la loro natura imprenditoriale e con i diritti dei loro concorrenti.

Le autorità di regolazione devono essere in primo luogo assolutamente indipendenti nei confronti dei soggetti regolati, per quanto potenti essi siano. A tale scopo sono orientate le norme di legge sulle incompatibilità dei componenti e del personale dipendente, che questa Autorità intende rafforzare con l'adozione ormai imminente di un proprio codice etico.

L'indipendenza delle autorità è presidiata anche da un livello elevato di specializzazione tecnica. Per raggiungere rapidamente una qualificazione elevata questa Autorità ha posto particolare cura nella selezione del personale.

L'indipendenza implica anche una concentrazione sui contenuti essenziali del mandato ricevuto, al riparo dalla molte-

plicità di preoccupazioni che invece deve caratterizzare l'azione del Governo. Tale concentrazione è utile per imprimere spiccati caratteri di continuità e coerenza interna ai provvedimenti che si adottano.

L'Italia si distingue, in forza della legge n. 481 del 1995, per l'indipendenza di cui ha dotato le autorità di regolazione: questa indipendenza richiede che i rapporti tra le autorità e gli altri poteri pubblici vengano definiti con chiarezza, in base alle norme e facendo tesoro di una pratica di intensa e feconda collaborazione. È quindi di estrema importanza per questa Autorità una corretta impostazione dei propri rapporti con il Parlamento e il Governo e con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Al Parlamento, nella cui sede abbiamo il privilegio di presentare questa Relazione, l'Autorità ha potuto portare il proprio contributo in occasione di tre indagini conoscitive condotte da Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Operando in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione e assumendo piena responsabilità delle proprie scelte negli ambiti ad essa riservati dalla legge, l'Autorità tiene conto degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo, espressi nel Documento di programmazione economico-finanziaria. La collaborazione con la Presidenza del Consiglio e con vari Ministeri, soprattutto con

il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, è stata preziosa e continua.

Consapevole della specificità di compiti e di metodo che deve caratterizzarla, questa Autorità ha assunto le funzioni che le sono state trasferite in un clima di fattiva e piena cooperazione. Si è cercato di ridurre al minimo i disagi della discontinuità. Tuttavia in alcuni casi è stato inevitabile riesaminare i criteri con i quali le pratiche venivano trattate per controllarne la coerenza con i criteri propri di un'autorità di regolazione: ne è derivato qualche ritardo che si sta ora recuperando.

La collaborazione con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è stata intensa e proficua fin dall'inizio. La rassomiglianza tra le due istituzioni per quanto riguarda alcuni aspetti organizzativi ha consentito all'istituzione già esistente e ricca di esperienza di fornire un prezioso aiuto a quella appena costituita.

L'attività di regolazione e quella di garanzia della concorrenza sono attività diverse ma non contrapposte: anzi, nei settori dei servizi a rete, si può dire che siano reciprocamente necessarie. In prospettiva, con l'estendersi della concorrenza che il regolatore promuove e rende possibile e che l'Autorità garante difende e rafforza, molte norme oggetto di decisione amministrativa potranno essere sostituite dalle libere pattui-

zioni degli operatori: in primo luogo i prezzi, ma anche numerose altre condizioni contrattuali.

La complementarietà delle due funzioni è destinata a durare a lungo. Anche immaginando il funzionamento di un mercato aperto, non è facile prevedere che l'acquirente di un servizio energetico a rete, specie se di piccole dimensioni come l'utente domestico, possa porsi di fronte ai fornitori in condizioni di informazione e di potere contrattuale simmetriche, così da poter fare a meno della tutela fornita dal regolatore. A maggior ragione oggi la tutela dei consumatori costituisce una delle principali funzioni di un regolatore. Importanti condizioni contrattuali e caratteristiche qualitative dei servizi devono essere oggetto di accurata sorveglianza per evitare abusi da parte di soggetti dotati di potere monopolistico, sia che questo derivi dall'esercizio di una concessione esclusiva, sia da una posizione di fatto. Particolarmente delicata è la fase di transizione, quando il consumatore non dispone ancora di alternative e il fornitore può essere indotto dalla prospettiva della concorrenza a comprimere i costi anche a scapito della qualità.

L'Autorità ha stabilito e mantiene intensi contatti sia con gli uffici della Commissione europea, sia con gli organismi che nei principali paesi dell'Unione europea sono responsabili della regolazione nei settori di competenza.

È probabile che per raggiungere una convergenza nell'applicazione delle Direttive, e in generale nell'esercizio della rego-

lazione, sia necessario innovare anche nelle strutture di regolazione a livello europeo. Un'intensa informazione e consultazione reciproca tra soggetti responsabili della regolazione al livello nazionale e a quello dell'Unione costituiscono l'obiettivo oggi possibile e utile. La Commissione europea ha assunto utili iniziative di consultazione periodica dei regolatori, cui l'Autorità partecipa attivamente.

La trasformazione che sta investendo i settori dell'energia elettrica e del gas naturale è profonda e irreversibile, in quanto dettata dall'evoluzione della tecnologia e dalla crescita organizzativa dei sistemi produttivi. Essa accompagna, per i due settori, quel processo di integrazione mondiale, ma soprattutto europea, che costituisce l'evento più innovativo per il nostro sistema economico in questi decenni.

In molti altri settori dell'economia gli operatori sono ormai robustamente inseriti nella concorrenza internazionale, così da considerarla una condizione normale. I consumatori vedono nella concorrenza un potente alleato nella tutela dei loro interessi, mentre assumono peso e forza le associazioni che esercitano la tutela dei loro interessi.

Il paese si orienta ad affidare la protezione degli interessi generali, compresa la tutela dell'ambiente, sempre meno all'azione diretta di imprese o agenzie pubbliche e sempre più alla emanazione e alla diffusa osservanza di buone regole per

il mercato e di appropriati interventi di natura regolamentare, fiscale o parafiscale.

Così dovrà essere anche per i settori che a questa Autorità compete di sorvegliare e regolare. La sua azione è ispirata all'intento di assicurare una transizione ordinata e rapida verso assetti strutturali e normativi più adatti a raggiungere gli obiettivi di sviluppo e di tutela che la legge ha indicato. Il risultato potrà essere conseguito solo con uno sforzo concorde dei poteri pubblici e delle organizzazioni espressive dell'economia e della società.

Autorità per l'energia elettrica e il gas

Pippo Ranci	<i>presidente</i>
Giuseppe Ammassari	<i>componente</i>
Sergio Garribba	<i>componente</i>

RELAZIONE ANNUALE
SULLO STATO DEI SERVIZI
E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

30 Aprile 1998

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	Pag. 51
1. <i>L'autorità per l'energia elettrica e il gas: finalità e ruolo istituzionale.</i>	» 53
Presupposti e origine della legge n. 481 del 1995	» 53
- I precedenti della legge n. 481 del 1995.....	» 53
- Formazione ed emanazione della legge n. 481 del 1995.....	» 55
Istituzione e poteri dell'Autorità.....	» 57
Costituzione e avviamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.....	» 67
Principi economici della regolazione e natura giuridica dell'Autorità.....	» 70
- I principi economici della regolazione dei pubblici servizi	» 70
- Carattere istituzionale dell'Autorità di regolazione.	» 74
L'Autorità nel contesto internazionale: modelli a confronto	» 78
- Le Autorità indipendenti nel mondo	» 78
- Modelli istituzionali a confronto.....	» 80
2. <i>Lo stato dei servizi: l'energia elettrica.</i>	» 87
La struttura del servizio elettrico	» 88
- Il ruolo del settore elettrico nell'economia italiana.	» 88
- Il servizio elettrico in Italia	» 88
- Il mercato dell'elettricità.....	» 90
Tariffe e costi dell'energia elettrica	» 98
- La «fascia sociale»	» 99
- Regimi tariffari speciali per utenze industriali....	» 106
- Settori a elevato consumo di energia elettrica....	» 108
La fiscalità indiretta	» 109
- Le origini	» 109
- Le finalità ambientali e proposte di armonizzazione europea.....	» 113

Prezzi e consumi di energia elettrica	Pag. 115
- Tariffe elettriche e indici dei prezzi al consumo . .	» 115
- La spesa per l'energia elettrica nei consumi delle famiglie	» 117
- I prezzi dell'energia elettrica nel confronto internazionale	» 121
Nuovi assetti del servizio elettrico	» 127
- La costruzione del mercato interno dell'energia elettrica	» 127
- Il recepimento in Italia	» 132
Tutela dell'ambiente e innovazione tecnologica	» 134
- Il contenimento delle emissioni	» 134
- Gli strumenti normativi	» 137
- L'incentivazione delle fonti di energia rinnovabili e assimilate in Italia	» 142
La qualità del servizio elettrico	» 146
3. <i>Lo stato dei servizi: il gas naturale</i>	» 151
La struttura del servizio del gas	» 151
- Assetto del mercato e operatori	» 151
- Produzione nazionale e importazioni	» 155
- Infrastrutture di trasporto e stoccaggio	» 157
- La distribuzione	» 158
Tariffe e costi del gas naturale	» 161
- Formazione delle tariffe nel settore civile	» 162
- Formazione dei prezzi di vendita negli altri settori .	» 166
Fiscalità indiretta	» 168
Prezzi e consumi di gas	» 170
- Livelli e dinamica dei prezzi	» 170
- Tariffe del gas e indici dei prezzi al consumo . . .	» 172
- Spesa per il gas sui consumi delle famiglie	» 172
- Effetti di sostituzione tra fonti energetiche nel confronto internazionale	» 175
Nuovi assetti del servizio gas	» 177
- I mutamenti nel contesto normativo	» 177
- Problemi della distribuzione secondaria in ambito locale	» 178
- La proposta di Direttiva europea per il gas	» 180
Tutela dell'ambiente	» 181
Qualità e la sicurezza del servizio	» 184

- Lo stato di attuazione della Carta del servizio del gas .	Pag. 184
- Sicurezza degli impianti di distribuzione e di utilizzo del gas.	» 185
4. <i>L'attività svolta ai sensi della legge n. 481 del 1995: l'energia elettrica.</i>	» 189
Verso la riforma dell'assetto tariffario	» 189
- Razionalizzazione e inglobamento dei sovrapprezzi.	» 189
- Il trattamento dell'energia elettrica prodotta da rifiuti	» 195
- I nuovi prezzi di cessione delle eccedenze di energia elettrica	» 195
- Linee guida per le tariffe dei servizi di vettoria- mento e di fornitura, e per i contributi di allaccia- mento.	» 197
Provvedimenti di revisione normativa e funzionale. . . .	» 202
- Rideterminazione delle modificazioni tariffarie adottate con i provvedimenti CIP n. 15/93 e n. 17/93	» 202
- La riorganizzazione della Cassa conguaglio per il settore elettrico.	» 204
Promozione della concorrenza e nuovi assetti del servizio.	» 207
- Principi e criteri di separazione contabile e ammi- nistrativa	» 207
- Istruttorie conoscitive sui progetti di costituzione di società congiunte da parte dell'Enel.	» 208
- Autorizzazione di scambi con l'estero di energia elettrica	» 211
- L'incentivazione delle fonti di energia rinnovabili e assimilate	» 211
5. <i>L'attività svolta ai sensi della legge n. 481 del 1995: il gas</i>	» 215
Verso la riforma dell'ordinamento tariffario	» 215
- Verifica e controllo delle tariffe all'utenza	» 216
- Principi per la revisione tariffaria	» 217
- Modifica del criterio di adeguamento delle tariffe dei gas provenienti da metano e distribuiti a mezzo rete urbana	» 218
Promozione della concorrenza e assetto del mercato . .	» 218
- La proposta di Direttiva europea per il gas: segna- lazione al Governo.	» 218

- Indagine sulle aziende di distribuzione del gas . . .	Pag. 220
- Indagine sulla distribuzione primaria.	» 222
- Attività di istruttoria	» 223
Criteri per la separazione contabile delle aziende di distribuzione	» 223
6. <i>L'attività svolta ai sensi della legge n. 481 del 1995: i consumatori e gli utenti</i>	» 227
Informazione e tutela degli interessi di consumatori e utenti	» 227
- Consultazioni delle associazioni di consumatori e utenti	» 228
- Rilevazione sulla soddisfazione degli utenti e sull'efficacia dei servizi	» 229
Controllo e regolamentazione della qualità dei servizi .	» 230
- Lo stato di attuazione della Carta dei servizi nei settori regolati	» 231
- La qualità del servizio elettrico	» 232
- La qualità del servizio del gas	» 241
- Regolamentazione della qualità dei servizi: le proposte dell'Autorità	» 245
Garanzia dei diritti di consumatori e utenti	» 249
- Informazione di consumatori e utenti	» 251
- Attività di garanzia degli utenti e di informazione.	» 251
7. <i>Rapporti istituzionali</i>	» 257
Rapporti con altre istituzioni pubbliche	» 257
Rapporti con istituzioni internazionali ed estere	» 258
Consultazioni con i soggetti interessati.	» 259
Interventi a convegni e seminari.	» 260
8. <i>Organizzazione, personale e gestione finanziaria</i>	» 263
Funzionamento e organizzazione degli uffici	» 263
Acquisizione di personale.	» 264
Sede in Milano e Ufficio di Roma.	» 265
Le risorse informatiche.	» 266
La gestione finanziaria	» 266
Glossario	» 269
Allegato.	» 287