

RELAZIONE

SULLO STATO DEI SERVIZI E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

Autorità per l'energia elettrica e il gas

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

**Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria**

Presentazione del Presidente dell'Autorità

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ringrazia il Presidente del Senato della Repubblica per l'ospitalità in questa sala e per la Sua partecipazione. Presentando in questa sede la seconda Relazione annuale, indirizzata secondo l'indicazione della legge istitutiva al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri, l'Autorità vuole sottolineare la deferente considerazione che nutre verso i due rami del Parlamento.

LA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS

I settori dei servizi energetici a rete sono oggi caratterizzati, in gran parte del mondo, da un rapido e dirompente processo di liberalizzazione. La liberalizzazione può fornire impulso alla crescita economica e alla competitività dell'apparato produttivo. Ne ha bisogno l'economia europea, e in particolare modo quella italiana, che vede l'attuale fase di rallentamento congiunturale innestarsi su una già constatata debolezza competitiva, imputabile almeno in parte a rigidità e protezioni settoriali. Ne hanno acuta necessità le imprese che mostrano segni di fatica nel reggere alla sfida del cambiamento.

L'esperienza di numerosi paesi, pur varia nei percorsi normativi e nei modelli istituzionali, mostra che l'apertura dei settori precedentemente riservati all'attività di un monopolista verticalmente integrato coincide con il sorgere di numerose nuove imprese o rami d'impresa, con l'accelerazione di nuovi investimenti, con l'afflusso di capitali esteri. Le imprese si espandono su mercati esteri diventando multinazionali, si estendono a settori contigui apportandovi conoscenze e realizzando economie di gestione.

Nell'Unione europea il 1998 ha segnato l'inizio di una fase istituzionale nuova per i servizi energetici di pubblica utilità. In tutti i paesi membri è stata recepita entro il termine del 19 febbraio, o è in corso di recepimento, la direttiva 96/92/CE per il mercato interno dell'energia elettrica, che era stata approvata dal Parlamento e dal Consiglio europeo nel 1996. È stata approvata nel giugno 1998 la direttiva 98/30/CE per il mercato interno del gas naturale, che dovrà essere recepita negli ordinamenti nazionali entro l'agosto del 2000. Si tratta di eventi storici, che si collocano nel solco ormai quarantennale di successivi allargamenti del mercato. La costruzione di mercati europei dell'energia fa compiere un passo ulteriore ed essenziale alla formazione di un mercato interno che va assumendo dimensione continentale.

Un primo passo verso la formazione di mercati europei dell'elettricità e del gas si può riconoscere nelle iniziative delle

maggiori imprese del continente su mercati diversi da quello tradizionalmente proprio e nell'affacciarsi sul mercato europeo di nuovi operatori. È necessario che le imprese abbiano accesso a tutti i mercati, con un processo di liberalizzazione generale attuato con modalità anche diverse da paese a paese, purché non discriminatorie. Preoccupano, a questo riguardo, il ritardo di alcuni paesi nel recepire la direttiva elettrica e la permanenza di situazioni nei fatti asimmetriche. Tra i compiti della nuova Commissione europea vi è quello di garantire uguali opportunità alle imprese e reciprocità di trattamenti.

Le grandi imprese energetiche nazionali, tradizionalmente monopolistiche, affrontano una rapida trasformazione da cui devono emergere come competitori globali. L'attività d'impresa si ridefinisce focalizzandosi sulle attività tipicamente in concorrenza, dove si gioca l'esito della competizione. Per l'economia nazionale sono anche opportuni il sorgere ed il rafforzarsi di altre imprese fornitrici dei servizi energetici.

Necessaria per l'intero tessuto produttivo è la disponibilità di energia a basso prezzo e con elevata qualità del servizio. Il sistema produttivo italiano è costituito, quasi nella sua totalità, da utenti dei servizi energetici a rete, la cui sopravvivenza nell'accesa competizione attuale e futura dipende anche dalla qualità e dal costo di questi servizi. Confronti

internazionali indicano che le condizioni della fornitura di elettricità e gas oggi praticate alle imprese italiane possono configurare uno svantaggio competitivo, sotto il profilo delle tariffe e dei prezzi cui si aggiunge un maggior carico fiscale. Se queste preoccupazioni dovessero essere poste in ombra da quelle che hanno per oggetto lo sviluppo delle imprese fornitrici, l'economia del Paese ne sarebbe danneggiata. Si deve evitare che una contrapposizione fra costi concentrati, tangibili e immediati, e benefici diffusi, ma meno evidenti e meno prossimi, si risolva in favore di politiche difensive, immediatamente più rassicuranti ma insoddisfacenti nei risultati. L'Autorità è impegnata a tutelare gli interessi degli utenti e a mantenere viva una corretta attenzione al problema.

Necessaria per la nascita del mercato europeo è la formazione di strutture di servizio aperte e di regole comuni. Le grandi reti e le altre infrastrutture essenziali devono essere rese effettivamente accessibili. Va notata con favore, tra le altre, l'iniziativa di un'associazione tra i gestori delle reti elettriche nazionali, utile per concordare regole tecniche comuni e assicurare lo sviluppo delle interconnessioni.

I regolatori dell'energia, esistenti nella maggior parte dei paesi membri dell'Unione europea, mantengono uno stretto contatto reciproco e, d'intesa con i governi nazionali, collaborano con la Commissione, in modo da contribuire alla tra-

sformazione del mercato e al suo sviluppo. Incontri periodici tra i regolatori dell'elettricità consentono di elaborare posizioni comuni su temi specifici. L'esperienza è in fase di avvio anche per il settore del gas.

Lo sforzo di integrazione europea è complementare ad una rinnovata attenzione al bacino del Mediterraneo e ai paesi dell'Est europeo, aree da cui proviene oggi una quota insostituibile delle importazioni di gas naturale e in cui gli sviluppi potenziali sono di grande interesse. Imprese italiane operano con programmi di espansione nell'estrazione di idrocarburi in vari paesi. È necessario pensare a nuove iniziative infrastrutturali volte ad accrescere le possibilità di interscambio e a ridurre il rischio di una dipendenza da approvvigionamenti troppo concentrati territorialmente: l'elettrodotto tra l'Italia e la Grecia e il progettato terminale di rigassificazione nell'Adriatico si collocano positivamente in tale tendenza.

La tradizione europea del servizio pubblico non viene indebolita, ma si trasforma in cultura del servizio di pubblica utilità, come ha disposto il legislatore italiano nel 1995 con la legge n. 481. La pubblica amministrazione si ritrae dall'attività di fornitura dei servizi, precedentemente esercitata in via diretta o attraverso imprese pubbliche operanti in esclusiva, e affida ad un regolatore indipendente il compito di orientare

l'azione delle imprese operanti in concorrenza in modo da garantire al servizio qualità, diffusione e accessibilità, particolarmente per le categorie disagiate. L'elemento pubblicistico non risiede più nella natura giuridica del soggetto fornitore o della sua attività, ma nelle modalità con cui essa viene regolata a tutela di interessi generali. Il medesimo orientamento caratterizzerebbe il progetto di riforma dei servizi pubblici locali da attuare con il disegno di legge di revisione della legge n. 142/90, recentemente messo a punto dal Governo.

L'esperienza delle liberalizzazioni compiute in altri paesi alimenta l'aspettativa di risultati positivi: essi sono conseguibili in un quadro di certezze, che deve venire dal rinnovamento del contesto legislativo e dall'operare coerente delle amministrazioni coinvolte.

LA CONGIUNTURA ENERGETICA

L'elevato livello dei profitti conseguiti dai principali operatori energetici e l'evidente interesse per il mercato in via di liberalizzazione da parte di operatori già presenti nei settori interessati, e da parte di quelli che aspirano ad entrarvi, prospettano condizioni favorevoli per investimenti che contribuiscano ad incrementare l'attività economica nel breve termine e a rafforzare la dotazione di capitale fisso.

Il 1998 è stato un anno favorevole ai consumatori per quanto riguarda i prezzi dell'energia. In una congiuntura mondiale debole, i prezzi internazionali dei prodotti petroliferi, espressi in lire, hanno fatto registrare una riduzione prossima al 30 per cento. I meccanismi di indicizzazione hanno gradualmente trasferito il beneficio ai consumatori. Le tariffe del gas per il riscaldamento centralizzato e per usi di artigianato e piccola e media industria sono scese dell'11 per cento, al netto delle imposte; la spesa per riscaldamento individuale dell'utente medio si è ridotta di circa il 7 per cento. Il prezzo medio dell'elettricità al consumo finale è invece sceso in minore misura e solo all'inizio del 1999, in quanto le riduzioni di origine internazionale sono state impiegate per riassorbire il disavanzo del conto onere termico costituito presso la Cassa conguaglio per il settore elettrico e per accelerare il rimborso dei cosiddetti oneri nucleari.

La caduta delle quotazioni del greggio si è interrotta con l'inizio del 1999: le quotazioni internazionali si sono dapprima stabilizzate; in aprile hanno ripreso a salire. A innescare il recupero hanno contribuito un taglio produttivo concordato tra i paesi produttori e la ripresa degli acquisti da parte dei paesi asiatici. Contribuisce alla crescita dei prezzi in lire la debolezza dell'Euro rispetto al dollaro.

I nuovi metodi di indicizzazione delle tariffe elettriche e del gas, definiti dall'Autorità rispettivamente nel giugno 1997 e nell'aprile 1999, garantiscono che le variazioni delle quotazioni del greggio non producano un'eccessiva instabilità nelle tariffe. L'indicizzazione ha validità bimestrale ed è basata su medie rispettivamente quadrimestrali e semestrali dei prezzi di panieri rappresentativi di combustibili fossili: la trasmissione delle variazioni di prezzo risulta smussata e ritardata. Nella fase calante dei prezzi il ritardo ha consentito maggiori profitti alle imprese attenuando il vantaggio per i consumatori; al contrario, in presenza di prezzi crescenti, il ritardo nella trasmissione dei rincari sortirà l'effetto di proteggere i consumatori nella fase per essi più critica. Con i nuovi metodi di indicizzazione potranno risultare transitoriamente compressi i margini dei fornitori; peraltro questi godono, con il nuovo regime di regolazione più che con il precedente, della possibilità di mettere a profitto la loro abilità nel distribuire temporalmente gli acquisti anche all'interno dei periodi di indicizzazione e nel regolare i livelli delle scorte di gas e di altri combustibili fossili.

Il rialzo dei prezzi petroliferi troverà bilanciamento nella riduzione di altre componenti tariffarie. Nel settore elettrico un beneficio a breve termine risulta dall'estinzione delle partite debitorie che gravavano, attraverso l'intermediazione

della Cassa conguaglio per il settore elettrico, sul prelievo tariffario. Il conto per il reintegro dei cosiddetti oneri nucleari dovrebbe trovare integrale copertura entro la fine dell'anno, consentendo un ulteriore alleggerimento. In entrambi i settori opera anche una tendenza alla riduzione dei costi, frutto della migliore organizzazione e del progresso tecnologico, stimolata dalla prospettiva di concorrenza e di apertura dei mercati.

L'integrazione tra il settore dell'energia elettrica e quello del gas si accentua. Nella generazione termoelettrica l'impiego del gas naturale è in forte aumento in Italia come in tutto il mondo, per ragioni di opportunità tecnologica, convenienza economica e beneficio ambientale. Le imprese che operano in uno dei due comparti tendono a entrare nell'altro. Le due reti di distribuzione locale possono essere gestite unitariamente con qualche economia di gestione. In questo quadro risulta ancora più importante l'intervento del regolatore volto a garantire le separazioni contabili e amministrative che sono necessarie per la trasparenza dei costi e l'equità delle tariffe. Appare evidente la lungimiranza del legislatore italiano che ha previsto una sola autorità di regolazione per entrambi i settori, mentre paesi come l'Inghilterra e la Spagna stanno giungendo allo stesso risultato attraverso l'unificazione di organismi di regolazione precedentemente istituiti a livello di singolo settore.

IL SERVIZIO ELETTRICO

La direttiva europea per il mercato interno dell'energia elettrica è stata recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79, emanato in base alla delega conferita dal Parlamento al Governo con l'articolo 36 della legge 24 aprile 1998, n. 128. Con il suo recepimento l'Italia ha compiuto una scelta chiaramente orientata alla liberalizzazione e all'integrazione europea, che pone le basi per una trasformazione e un rilancio competitivo del settore elettrico nazionale ormai irreversibili. L'Autorità ha fornito il proprio contributo trasmettendo al Governo il 21 ottobre 1998 un documento di osservazioni e proposte, presentando poi una memoria in occasione dell'audizione del 26 gennaio 1999 davanti alle competenti Commissioni parlamentari congiunte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, collaborando costantemente con il Ministero dell'industria anche attraverso incontri tecnici. Si è così operato in conformità con la legge istitutiva, che prevede un'attività di "segnalazione" al Governo proprio "ai fini della definizione, del recepimento e dell'attuazione della normativa comunitaria".

Il Governo ha manifestato l'intenzione di procedere in tempi ravvicinati ad una parziale privatizzazione dell'Enel, riorganizzata come società holding. La cessione di azioni al mer-