

cato richiede grande chiarezza nel definire l'oggetto sociale e le attività dell'impresa, e quindi le modalità attuative della liberalizzazione. Essa esige anche una stima dei ricavi tariffari futuri. L'Autorità, che provvede al riordino del sistema tariffario, metterà tempestivamente a disposizione del Governo tutti gli elementi che consentono di effettuare tale stima.

In attuazione di una precisa disposizione della legge n. 481/95, e tenendo conto del decreto legislativo n. 79/99, l'Autorità ha adottato una direttiva contenente le norme per le separazioni contabili e amministrative nelle imprese elettriche.

L'emanazione del decreto n. 79/99 costituisce il punto d'avvio di un lavoro complesso che richiede, nell'arco dei prossimi mesi, numerosi atti ad opera del Governo, dell'Autorità, dei nuovi soggetti o delle imprese esercenti.

Il decreto legislativo n. 79/99 delinea la riorganizzazione del settore dell'energia elettrica. Esso rimuove definitivamente i vincoli di riserva sull'attività di generazione, dove impone la riduzione del peso dell'operatore dominante; riconosce l'esistenza di utenti in grado di contrattare liberamente prezzi e condizioni di acquisto; dispone che l'accesso alla rete nazionale di trasmissione sia assicurato da un gestore della rete costituito come società di proprietà pubblica; prevede la

nascita di un mercato regolato degli scambi all'ingrosso; favorisce l'aggregazione dei distributori nelle aree urbane; introduce l'obbligo per i generatori di trarre una quota della produzione da nuovi impianti che utilizzino fonti rinnovabili.

Il "gestore della rete di trasmissione nazionale" dovrà rispettare una rigorosa imparzialità nei suoi rapporti con gli utilizzatori e assicurare la rapida realizzazione degli investimenti necessari alla manutenzione e allo sviluppo della rete e al rispetto dei limiti di compatibilità ambientale, che sono oggi in via di ridefinizione legislativa per quanto riguarda i campi elettromagnetici. L'Autorità ha il compito di fissare le condizioni atte a garantire a tutti gli utenti della rete la libertà di accesso a parità di condizioni. Essa sta predisponendo la proposta di convenzione tipo per definire il rapporto contrattuale tra il gestore e i proprietari della rete, nonché lo schema di contratto per il servizio di vettoriamento, e verificando le regole tecniche per l'accesso, per le quali viene utilizzata anche l'esperienza di altri paesi.

È compito del gestore effettuare la ricognizione delle linee di interconnessione con l'estero misurandone il grado di utilizzazione. Sulla base di tale ricognizione, in condizioni di insufficienza della capacità di trasporto l'Autorità individuerà meccanismi di allocazione tali da conciliare con i limiti fisici il diritto all'accesso da parte degli operatori.

L'Autorità ha avviato un procedimento in proposito e mantiene stretti collegamenti con altri regolatori al fine di sviluppare norme comuni per la gestione dei casi di congestione sulla rete europea.

L'attività di generazione viene liberalizzata. L'Enel, che nel 1998 contava per il 73 per cento della produzione e, considerando i contratti di importazione, controllava l'87 per cento dell'offerta totale, dovrà scendere al 50 per cento entro la fine del 2002. Tra le misure per giungere alla percentuale predeterminata il decreto prevede una cessione di centrali di generazione nella misura di almeno 15.000 MW di potenza, pari a circa un quinto della complessiva potenza installata di cui l'Enel dispone. L'attuazione tempestiva del disposto consentirà di avviare un rinnovamento del parco di generazione nazionale che è quanto mai necessario per portarne l'efficienza e i costi a livello europeo.

Un produttore che controlla metà della capacità produttiva occupa una posizione dominante che dovrà essere soggetta ad attenta osservazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e, per le sue competenze, di questa Autorità. La peculiare natura dell'elettricità, che deve essere prodotta nel momento stesso in cui viene richiesta dagli utilizzatori, configura un problema particolare: i prezzi che verranno a formarsi ogni ora sul mercato saranno determinati

dai costi dell'ultima a centrale chiamata a produrre, cioè quella con costi più elevati tra quelle operanti nel periodo in questione. Il potere di influire sui prezzi da parte di un operatore di generazione non sarà definito solamente dal suo peso relativo ma dipenderà anche dalla composizione del suo portafoglio di impianti e dalle modalità del loro utilizzo. Appare quindi particolarmente opportuna la disposizione del decreto secondo cui il piano per la cessione degli impianti disposto dall'Enel entro il prossimo mese di luglio venga approvato dal Governo, il quale definirà anche le modalità dell'alienazione. Essendo finalizzata a creare concorrenza, la cessione dovrà essere organizzata in modo da favorire il sorgere di competitori, possibilmente numerosi e certamente indipendenti tra loro e, naturalmente, dall'Enel. Procedure di gara contribuirebbero efficacemente ad assicurare uguaglianza di condizioni d'accesso agli interessati.

La domanda sul mercato libero sarà espressa dai "clienti idonei", individuati progressivamente in base ai livelli di consumo. Il riconoscimento della qualifica di cliente idoneo compete all'Autorità. Potranno partecipare al mercato libero le imprese o i gruppi di imprese, i consorzi e le società consortili che complessivamente raggiungono le soglie di idoneità stabilite e con centri di consumo nel medesimo comune o in comuni contigui. La nozione di "contiguità" presenta qualche difficoltà interpre-

tativa; inoltre, essa cessa di costituire un requisito necessario quando i centri di consumo siano ubicati in aree individuate da atti di programmazione regionale. Ciò potrebbe dare luogo a una discriminazione tra regioni, in funzione della diversa capacità di intervento delle amministrazioni regionali e da differenze nell'articolazione geografica del tessuto industriale.

La distribuzione rimane attività in concessione, ma i distributori dovranno consentire l'uso delle loro reti per la vendita ai clienti idonei effettuata in condizioni di concorrenza. Ne deriva la necessità di separare l'attività di distribuzione da quella di vendita, come dispone la direttiva sulle separazioni contabili e amministrative adottata dall'Autorità. L'automatico rilascio di concessioni per la distribuzione fino al 2030 alle imprese attualmente esercenti garantisce continuità del servizio agli utenti e stabilità dei ricavi agli esercenti, ma indebolisce gli impulsi all'efficienza e all'innovazione. Una norma del decreto prevede la concessione unica in ciascun comune per avviare la razionalizzazione della distribuzione nelle aree urbane in cui oggi è presente una società locale accanto all'Enel. L'Autorità si adopererà affinché ne derivi una maggiore concorrenza comparativa tra distributori.

Il decreto legislativo prefigura un mercato dell'energia elettrica gestito secondo criteri di neutralità, trasparenza e

obiettività da parte di un "operatore del mercato" che verrà costituito in forma societaria dal gestore della rete di trasmissione nazionale. In analogia con i mercati mobiliari, una borsa dell'energia elettrica su cui si concentrino gli scambi garantisce spessore e trasparenza al mercato, permettendo ai prezzi di svolgere la loro funzione segnaletica. Accanto alle sperimentate istituzioni del pool britannico e dei mercati scandinavo e spagnolo, si è recentemente creato un power exchange ad Amsterdam mentre altri sono in preparazione in Germania. L'Italia deve partecipare a questo processo con tutta la celerità possibile.

Il sistema di prezzi e tariffe è in profonda riorganizzazione. Il trasporto di energia elettrica sulla rete per conto di terzi è soggetto ai corrispettivi, per il servizio di vettoriamiento, determinati dall'Autorità. I corrispettivi sono stati calcolati in modo da riflettere la struttura dei costi del servizio e per questo motivo essi sono quasi del tutto indipendenti dalla distanza percorsa dall'energia; in questo modo non vengono penalizzati gli utilizzatori collocati lontano dai luoghi della generazione, segnatamente quelli del Mezzogiorno. Ai corrispettivi dovranno essere aggiunte maggiorazioni che riflettano gli oneri generali afferenti al sistema elettrico. È importante, per salvaguardare la competitività internazionale delle imprese utilizzatrici di energia elettrica, che la somma

di corrispettivi e maggiorazioni rimanga entro limiti comparabili con il costo del trasporto nei principali paesi europei. I criteri economici seguiti nella definizione dei corrispettivi di vettoriamento valgono per qualsiasi trasporto di elettricità sulla rete e prefigurano quindi di massima le tariffe di trasmissione e di distribuzione che saranno determinate dall'Autorità. Sono stati riconosciuti i costi correnti dichiarati dal fornitore del servizio, purché imputabili alla gestione caratteristica. I costi di capitale sono stati riconosciuti in una misura calcolata applicando al valore del capitale fisso impiegato un tasso di remunerazione. Il valore del capitale fisso deve essere un valore di rimpiazzo, e questo può essere rappresentato dai valori contabili quando questi risultino da investimenti ammortizzati in misura ancora modesta o siano frutto di una rivalutazione recente. Il tasso di remunerazione è stato ricavato dai mercati finanziari assumendo un livello di rischio e una composizione tra mezzi propri e debito appropriati allo specifico servizio, con riferimento anche ad analoghe situazioni di altri paesi.

Ad un livello tariffario inizialmente commisurato al costo del servizio deve applicarsi una variazione nel tempo che promuova e rifletta i possibili miglioramenti di efficienza. Alla tariffa si applicherà un tasso di variazione predeterminato per un periodo almeno triennale e commisurato al tasso d'inflazione

effettivo, al previsto tasso di incremento della produttività, agli oneri connessi con il livello e il miglioramento della qualità nonché a quelli derivanti da mutamenti degli obblighi di servizio universale e da interventi volti alla gestione della domanda. La tariffa di distribuzione sarà affiancata da un sistema di perequazione territoriale delle differenze di costo imputabili a fattori locali esterni, al fine di assicurare il rispetto della tariffa unica nazionale anche in presenza di diverse imprese distributrici. Per la definizione del tasso di variazione e dei coefficienti di perequazione sono in corso rilevazioni e valutazioni, anche con la collaborazione dei principali esercenti.

I prezzi che si formeranno sul mercato libero dell'elettricità rifletteranno l'interazione tra generatori e clienti idonei. I prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica destinata agli utenti vincolati saranno determinati dai contratti di acquisto stipulati dall'acquirente unico, società che sarà costituita dal gestore della rete secondo un modello ammesso dalla direttiva europea ma non attuato dai paesi membri, salvo pochissime eccezioni. Affinché sia tutelato l'interesse degli utenti in presenza di un'offerta ancora assai concentrata, l'Autorità intende avanzare proposte che consentano di prevenire le distorsioni attraverso lo sviluppo del mercato. Essa è comunque tenuta a intervenire qualora si riscontrassero comportamenti lesivi dei diritti degli utenti vincolati.

L'aprirsi di un mercato libero dell'elettricità renderà difficile mantenere l'attuale distinzione tra l'energia termoelettrica, che gode di un rimborso per l'onere di acquisto dei combustibili, e l'energia idroelettrica che non ne gode. L'eliminazione del rimborso, oggi amministrato dalla Cassa conguaglio per il settore elettrico, avrebbe l'effetto di spingere il prezzo sul mercato libero su un livello coerente con il costo dell'energia termoelettrica, determinando un aumento del costo medio dell'energia elettrica ed il sorgere di una rendita a vantaggio dei proprietari di impianti idroelettrici, le cui concessioni, per effetto del decreto legislativo, mantengono validità fino al 2029 per l'Enel e al 2010 per gli altri.

A fronte delle possibili rivalutazioni di impianti idroelettrici si pongono le svalutazioni che l'impresa già titolare di un monopolio legale dovrà operare sui cespiti il cui valore contabile ecceda quello che può essere riconosciuto dal mercato in un contesto di liberalizzazione. Come effetto netto potrebbero emergere minusvalenze, definibili come costi non recuperabili e imputabili alla liberalizzazione. La collettività degli utenti sarebbe chiamata a coprirli attraverso le tariffe nella misura in cui una rapida ed efficace transizione al mercato concorrenziale rendesse insufficienti le normali procedure di ammortamento. Il problema è all'esame dell'Autorità, che si riserva di formulare proposte per interventi normativi da parte del Governo e del Parlamento.

L'azione coerente del Governo e dell'Autorità è orientata a individuare un equilibrio tra obiettivi che troppo facilmente vengono considerati come contrapposti. Si suole opporre l'interesse dei consumatori per tariffe basse alla valorizzazione delle imprese pubbliche da privatizzare. Analogamente si può vedere la promozione della concorrenza come contraria al rafforzamento delle maggiori imprese nazionali, e il perseguimento di incrementi di produttività come pericoloso per la tutela dell'occupazione. I contrasti che emergono nell'immediato possono essere composti se si considerano gli effetti di lungo periodo delle soluzioni prescelte. L'Autorità deve comunque perseguire primariamente gli obiettivi che sono oggetto del suo mandato.

IL SERVIZIO DEL GAS

Il Parlamento ha approvato, con l'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144, la delega al Governo per il recepimento della direttiva europea per il mercato interno del gas naturale. Le caratteristiche del settore inducono a considerare non semplice la promozione della concorrenza: l'impresa dominante, ormai prevalentemente privata, controlla le infrastrutture di approvvigionamento, trasporto primario e stoccaggio. I distributori sono estremamente frammentati e generalmente

dotati di strutture imprenditoriali deboli. Il contesto europeo non presenta al momento mercati sviluppati, aperti e dotati di volumi elevati di transazioni, salvo i casi inglese e olandese. Non è chiaro il modo nel quale la liberalizzazione sarà realizzata nei paesi confinanti.

La liberalizzazione è peraltro necessaria. L'elevato tasso di crescita dei consumi di gas previsto per i prossimi anni fornisce lo spazio per l'ingresso di altri fornitori: essa deve accompagnarsi ad un ampliamento delle fonti di approvvigionamento al fine di ridurre il rischio associato alla dipendenza dall'estero.

La delega al Governo contiene importanti principi tra cui quello dell'accesso regolato alla rete, in conformità con la legge n. 481/95; il suo esercizio permetterà di definire le modalità di accesso alle infrastrutture di trasporto e di stoccaggio, l'estensione e le modalità di apertura del mercato, gli obblighi di servizio pubblico. L'assegnazione delle concessioni locali attraverso gare, che è prevista dal disegno di legge per la riforma dei servizi pubblici locali, e l'imposizione di livelli obbligatori di qualità, che l'Autorità sta predisponendo, spingeranno le imprese a rafforzarsi sul piano organizzativo con il risultato di ridurre la frammentazione della distribuzione secondaria e di favorire il sorgere di imprese competitive.

Nell'aprile scorso l'Autorità ha deliberato un nuovo metodo di indicizzazione delle tariffe, per la parte relativa al costo

della materia prima, nel servizio di distribuzione dei gas a mezzo rete urbana. Il nuovo metodo stimola comportamenti efficienti, in quanto riconosce in tariffa il costo medio di approvvigionamento del gas naturale e degli altri combustibili gassosi, non quello effettivamente sostenuto dagli operatori. Il riferimento a costi che riflettono l'andamento dei mercati energetici assicura condizioni certe per gli approvvigionamenti e lo sviluppo delle risorse nazionali. Il nuovo metodo possiede inoltre caratteristiche di trasparenza, affidabilità e facilità di verifica.

È proseguita l'attività di controllo sulle modalità di fatturazione del gas seguite da circa 800 aziende distributrici, alcune di dimensione molto piccola, in più di 1.200 bacini tariffari. In 158 casi il controllo ha consentito di riscontrare tariffe indebitamente elevate; le conseguenti riduzioni hanno interessato oltre 300.000 utenti.

Un'istruttoria conoscitiva sul prezzo del gas nelle forniture agli ospedali ha posto in luce che il sistema in vigore non risponde al principio di aderenza ai costi ed è deciso unilateralmente dai distributori senza assicurare parità di trattamento tra gli utenti, visto che gli ospedali pagano un prezzo più alto di quello degli utenti industriali a parità di consumi. L'Autorità ha diffuso un documento per la consultazione in vista della definizione di nuovi criteri. L'apertura del procedimento ha indotto gli operatori a concordare immediata-

mente una riduzione di 15 lire per metro cubo del prezzo delle forniture ospedaliere.

TUTELA DEI CONSUMATORI E QUALITÀ DEL SERVIZIO

È stato espresso il timore che la liberalizzazione possa comportare uno scadimento nei livelli qualitativi dei servizi, proprio quando cresce la consapevolezza dei propri diritti da parte degli utenti. Vi sono invece tutte le premesse perché avvenga il contrario, e la qualità del servizio e la tutela dei diritti degli utenti migliorino sensibilmente. L'azione delle imprese viene promossa dall'Autorità, che utilizza gli strumenti definiti dalla legge n. 481/95, con l'ausilio delle formazioni associative. I primi interventi dell'Autorità sono accompagnati da concreti segni di miglioramento.

È intervenuta nel luglio 1998 la legge n. 281, che ha istituito il Consiglio nazionale dei consumatori e utenti, chiamato a garantire un collegamento efficace tra azione statale e azione volontaria. La legge rafforza la salvaguardia dei diritti degli utenti anche nel caso dei servizi di pubblica utilità. Le associazioni facenti parte del Consiglio nazionale partecipano alle audizioni periodiche dell'Autorità.

È ora possibile un confronto tra gli standard di qualità che le imprese fornitrici si sono impegnate ad osservare formulando le Carte dei servizi e le misure della qualità effettivamente

erogata agli utenti che risultano dalle indagini svolte dall'Autorità. La trasparenza di questo confronto può indurre nelle imprese azioni volte al miglioramento della qualità del servizio, come è avvenuto in tutti i paesi in cui tale comparazione è stata effettuata. Le indagini sulla qualità del servizio costituiscono il presupposto dell'introduzione di livelli obbligatori di qualità, applicabili a tutti gli esercenti nell'interesse di tutti gli utenti, garantiti da controlli adeguati e da meccanismi di rimborso automatico nel caso di mancato rispetto. Le indagini condotte sulla qualità del servizio hanno messo in rilievo il permanere di situazioni dove il livello delle prestazioni è mediocre. La continuità del servizio elettrico appare non omogenea: frequenza e durata delle interruzioni sono maggiori nelle regioni meridionali rispetto a quelle centro-settentrionali e nelle aree rurali rispetto a quelle urbane. Forti disuguaglianze si riscontrano anche nelle modalità di manutenzione delle reti del gas e nella qualità dei servizi commerciali forniti al singolo utente. Sui fattori tecnici di qualità influisce la fragilità delle reti, specie di quelle elettriche, in alcune parti del Paese e in particolare nel Mezzogiorno.

Con una direttiva sulla trasparenza delle bollette del gas, che interesserà 15 milioni di utenti, l'Autorità ha stabilito requisiti minimi per garantire che le informazioni giungano agli utenti in modo chiaro ed esauriente.

Si è intensificata l'attività di verifica, di intervento su casi individuali, di informazione all'utenza attraverso risposte a segnalazioni. Negli ultimi dodici mesi sono stati effettuati circa 50 controlli tecnici sugli esercenti, allo scopo di accrescere le informazioni in possesso dell'Autorità e di valutare istanze e reclami degli utenti. Sono emersi casi di palese violazione dei diritti degli utenti: ad esempio nei ritardi di allacciamento di interi quartieri alla rete del gas, nell'indebita inclusione in tariffa di oneri ingiustificati, nel rifiuto di consentire il trasporto di energia elettrica sulla rete. In tutti questi casi l'Autorità è intervenuta seguendo procedure trasparenti e rispettose dei diritti delle parti, provocando in molti casi l'adeguamento dei comportamenti senza ricorrere a misure coercitive.

TUTELA DELL'AMBIENTE

Nel 1998 i paesi membri dell'Unione europea hanno concordato la ripartizione dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas di serra stabilito per l'Unione nel suo complesso dal protocollo di Kyoto, firmato nel dicembre 1997. L'Italia è impegnata a ridurre le proprie emissioni nella misura del 6,5 per cento rispetto ai livelli registrati nel 1990 entro il periodo compreso tra il 2008 e il 2012. Indipendentemente dalla

ratifica del protocollo di Kyoto, quegli obiettivi sono stati posti a base delle politiche di riduzione dei gas di serra del nostro Paese così come definite nella delibera del Cipe del novembre 1998. Il contributo atteso dal settore energetico elettrico è rilevante: il 38 per cento circa dell'obiettivo finale dovrà essere conseguito con interventi volti all'aumento dell'efficienza del parco termoelettrico e al sostegno delle energie rinnovabili; dal lato degli utilizzi dell'energia, un contributo significativo potrà derivare da misure di gestione della domanda elettrica.

Le politiche ambientali devono rispondere a un duplice requisito: basarsi su una stretta collaborazione tra soggetti sociali e istituzionali, come hanno messo in evidenza la Conferenza nazionale energia e ambiente e la stipula del Patto per l'energia e l'ambiente, e limitare il ricorso ai tradizionali strumenti dirigitici o di sovvenzione amministrativa, per lasciare spazio a nuovi meccanismi di politica ambientale in armonia con le forze di mercato: i meccanismi di gara; la creazione di mercati, inclusi quelli secondari per il sostegno alle fonti rinnovabili; gli accordi volontari.

All'adeguamento del parco di generazione termoelettrica, caratterizzato da età avanzata, bassi rendimenti ed emissioni unitarie relativamente alte, potrà contribuire il nuovo regime