

fiscale definito con la carbon tax, ma soprattutto l'apertura del mercato con l'ingresso di nuovi operatori e lo stimolo concorrenziale agli operatori esistenti. Le procedure per l'ammmodernamento degli impianti devono essere semplificate e concludersi in tempi certi.

L'Autorità ha avviato la revisione del meccanismo di indicizzazione previsto dal provvedimento del Comitato interministeriale prezzi n. 6 del 1992. I prezzi garantiti all'energia elettrica prodotta dagli impianti incentivati sono stati finora indicizzati esclusivamente all'inflazione. La revisione introduce una considerazione del progresso tecnologico incorporato nei beni capitali impiegati. Essa trova fondamento nella legge ed è definita in modo coerente con essa.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'indipendenza di cui l'Autorità per l'energia elettrica e il gas è stata dotata dal Parlamento è strumentale all'adempimento delle sue funzioni. Essa ha fondamento nella chiarezza del mandato e trova giustificazione nel ricorso a procedure aperte all'intervento delle parti interessate, trasparenti per tutti, soggette al sindacato della magistratura.

I provvedimenti dell'Autorità vengono spesso impugnati di fronte alla magistratura amministrativa. Nella quasi totalità

dei casi le decisioni della giustizia amministrativa hanno confermato i provvedimenti dell'Autorità, riconoscendone la correttezza procedurale e le ragioni di equità. La gestione del contenzioso giudiziario, per la quale rivolgiamo un ringraziamento all'Avvocatura dello Stato per il supporto sempre prestato con solerzia e competenza, costituisce un onere non indifferente per le strutture dell'Autorità.

Procede l'organizzazione degli uffici dell'Autorità, che ormai conta 73 dipendenti, poco più della metà dell'organico previsto dalla legge. Le spese vengono attentamente contenute, anche affidando a società esterne, attraverso procedure trasparenti, servizi ausiliari che sarebbe più costoso organizzare direttamente. Si è posta cura nell'operare il reclutamento con criteri di alta qualificazione e imparzialità. La correttezza dei comportamenti trova conforto e riscontro nei principi del Codice etico di cui l'Autorità si è dotata nel 1998. L'Autorità esprime un ringraziamento al proprio personale che, in numero ancora esiguo rispetto ai compiti, ha continuato ad operare con esemplare dedizione, entusiasmo e generosa collaborazione.

Al Governo e al Parlamento va la nostra riconoscenza per l'attenzione prestata all'attività di regolazione. Significative occasioni di confronto sono state le audizioni presso le Commissioni parlamentari.

L'indagine conoscitiva intrapresa dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulle autorità amministrative indipendenti appare tempestiva e opportuna. Non deve sorprendere la varietà delle opinioni a proposito di istituzioni spesso nuove e in via di assestamento. Questa Autorità attende dal lavoro della Commissione un contributo all'armonizzazione delle disposizioni organizzative e procedurali. Dall'opera del Parlamento e del Governo l'Autorità trae sostegno nel suo agire per affrontare gli impegni che la attendono.



Autorità per l'energia elettrica e il gas

RELAZIONE ANNUALE SULLO STATO DEI SERVIZI E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

30 aprile 1999

INDICE

PREMESSA

1. STATO DEI SERVIZI: ELEMENTI DI CONTESTO

LA REGOLAZIONE ENERGETICA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

Le autorità di regolazione nel settore energetico:
nuove tendenze a livello internazionale

LE INNOVAZIONI NEL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO

La liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas
Il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79:
le innovazioni nelle competenze dell'Autorità
La nuova legge sui consumatori e gli utenti
Il decentramento amministrativo in campo energetico
La riforma dei servizi pubblici locali
Gli assetti e la trasformazione proprietaria
delle aziende degli enti locali
Il riordino della normativa sulle privatizzazioni
Le iniziative parlamentari

ENERGIA, AMBIENTE E FISCALITÀ

Le politiche energetiche in Europa e in Italia
Gli impegni assunti a Kyoto e la delibera del CIPE
del 19 novembre 1998
L'andamento delle emissioni nella generazione
di energia elettrica
Strumenti di contenimento delle emissioni adottati in Europa
L'incentivazione delle fonti rinnovabili in Europa
Controllo e gestione della domanda a fini dell'uso razionale
dell'energia e dell'uso efficiente delle risorse
L'inquinamento da campi elettromagnetici: la regolamentazione
in Italia e in Europa
Il riordino della fiscalità energetica nella Finanziaria per il 1999

2. STATO DEI SERVIZI: IL SETTORE ELETTRICO

L'EVOLUZIONE DEL MERCATO

La congiuntura settoriale

Consumo di fonti energetiche primarie

Struttura dei consumi finali per classi e tipologie di utenza

La struttura del parco di generazione

FORMAZIONE DEI PREZZI E COSTI DELL'ENERGIA ELETTRICA IN ITALIA

Prezzi internazionali delle materie prime

Prezzi e inflazione: tariffe elettriche e indice dei prezzi
al consumo

Confronti internazionali dei prezzi

Struttura dei costi del servizio elettrico

QUALITA' E CONDIZIONI DEL SERVIZIO

La rilevazione della qualità del servizio

I livelli effettivi di qualità: la continuità del servizio

STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO ELETTRICO NAZIONALE

Il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79

Il recepimento della Direttiva per l'energia elettrica in Europa

Il problema dei "costi incagliati"

I risultati economici e di bilancio delle imprese elettriche

Costi, ricavi e compensazioni nel sistema elettrico italiano

Gli investimenti dell'Enel su base territoriale

Interconnessioni con l'estero e limitazioni agli scambi di energia

3. STATO DEI SERVIZI: IL GAS NATURALE

L'EVOLUZIONE DEL MERCATO

Il recepimento della Direttiva sul gas naturale in Italia

La congiuntura settoriale

Le caratteristiche del prelievo stagionale

Struttura dei consumi per area geografica e tipologia di utenza

LA FORMAZIONE DEI PREZZI IN ITALIA

Prezzi internazionali delle materie prime

L'andamento dei prezzi interni

Analisi dei prezzi al consumo nei capoluoghi di regione

Confronti internazionali di prezzo

La struttura delle tariffe di vettoriamento

QUALITÀ E CONDIZIONI DEL SERVIZIO

La rilevazione della qualità del servizio

La qualità del servizio gas: la sicurezza

GLI ASSETTI DEL SERVIZIO

Operatori e infrastrutture di stoccaggio e trasporto

La distribuzione primaria del gas: fattori tecnici ed economici

La distribuzione secondaria

Indicatori strutturali nel settore del gas: confronti internazionali

La Direttiva europea sul mercato interno del gas

La struttura dei contratti di approvvigionamento

L'avvio della liberalizzazione della produzione interna

Accesso e uso della rete Snam

Le prospettive di apertura del mercato: i clienti liberi

INNOVAZIONE E TECNOLOGIE PRODUTTIVE

Le possibilità di rigassificazione

4. L'ATTIVITÀ SVOLTA AI SENSI DELLA LEGGE

N. 481/95: IL SETTORE DELL'ENERGIA ELETTRICA

RIFORMA DELL'ORDINAMENTO TARIFFARIO

Nuovo regime per i servizi di vettoriamento dell'energia elettrica

Attività preparatorie per la definizione delle tariffe

del servizio di fornitura dell'energia elettrica

Aggiornamento bimestrale delle tariffe elettriche

PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA E NUOVI ASSETTI DEL SERVIZIO

Osservazioni e proposte dell'Autorità per l'attuazione
della Direttiva 96/92/CE

Separazione contabile e amministrativa delle attività
del servizio elettrico
Contratti pluriennali di fornitura di energia elettrica
a utenti con elevati consumi
Cessioni di energia da produttori indipendenti con impianti
idroelettrici di piccola dimensione
Diffida all'Enel Spa in relazione agli obblighi di ritiro
delle eccedenze di energia elettrica
Studi per l'incentivazione dell'energia elettrica
da fonti rinnovabili

ATTIVITÀ DI REVISIONE NORMATIVA E FUNZIONALE

Riorganizzazione della Cassa conguaglio per il settore elettrico
Diminuzione di oneri nucleari ammessi a reintegrazione
Proposte per l'aggiornamento dei prezzi di cessione e dei
contributi relativi al provvedimento Cip n.6/92
Erogazione di contributi relativi al provvedimento Cip n. 34/90
in materia di energia prodotta da fonti rinnovabili
Tariffe speciali per le zone terremotate

ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Interventi su violazioni della normativa tariffaria vigente
Accertamenti tecnici
Controlli sulle imprese elettriche minori

5. L'ATTIVITÀ SVOLTA AI SENSI DELLA LEGGE N. 481/95: IL SETTORE DEL GAS

VERSO LA RIFORMA DELL'ASSETTO TARIFFARIO

Adeguamento periodico delle tariffe del gas metano
Criteri per l'indicizzazione delle tariffe dei gas distribuiti
a mezzo di reti urbane
Prezzi delle forniture ospedaliere

PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA E NUOVI ASSETTI DI MERCATO

Il processo di recepimento della Direttiva 98/30/CE:
osservazioni dell'Autorità
Separazione contabile e amministrativa

PROVVEDIMENTI DI REVISIONE NORMATIVA E FUNZIONALE

Istruttorie avviate e concluse

ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Monitoraggio delle tariffe gas

Interventi su violazioni della normativa tariffaria vigente

6. L'ATTIVITÀ SVOLTA AI SENSI DELLA LEGGE
N. 481/95: QUALITÀ DEL SERVIZIO E TUTELA
DI CONSUMATORI E UTENTI

REGOLAMENTAZIONE E CONTROLLO

DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO

La rilevazione della qualità del servizio

Definizione degli indicatori di continuità
del servizio elettrico

Livelli generali e specifici di qualità

INFORMAZIONE E TUTELA DEGLI INTERESSI

DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI

Risultati dell'indagine sulla soddisfazione dei consumatori

Trasparenza delle bollette del gas

Garanzia dei diritti di consumatori e utenti

7. RAPPORTI ISTITUZIONALI

RAPPORTI CON ALTRE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Rapporti con il Governo e il Parlamento

Rapporti con altre istituzioni

RAPPORTI CON ISTITUZIONI INTERNAZIONALI ED ESTERE

Forum dei regolatori UE

Rapporti con CNSE ed ERSE e attività dei gruppi di lavoro congiunti

Gruppi di monitoraggio sulle Direttive europee sul mercato
elettrico e sul mercato del gas

CONSULTAZIONI CON I SOGGETTI INTERESSATI

STATO DEL CONTENZIOSO

ATTIVITÀ DI CONTROLLO

ATTIVITÀ DI ANALISI E RICERCA E RAPPORTI CON I MEZZI
DI INFORMAZIONE

Seminari e convegni

Pubblicazioni, sito *Internet* e rapporti con i mezzi di informazione

8. PERSONALE, GESTIONE FINANZIARIA E ORGANIZZAZIONE

PERSONALE

GESTIONE FINANZIARIA

ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI

GLOSSARIO

PREMESSA

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas predispone e presenta la *Relazione annuale* ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettera i), della legge istitutiva (legge 14 novembre 1995, n. 481), che prevede che essa riferisca al Parlamento e al Governo sulla situazione dei servizi da essa regolati e sul proprio operato. In analogia con la prima edizione annuale, anche la *Relazione* sul 1998 è suddivisa in tre volumi: la *Presentazione* letta dal Presidente dell'Autorità presso il Senato della Repubblica il 3 giugno 1999, il volume centrale di natura descrittiva, e un terzo volume contenente documenti istituzionali e i principali atti normativi a valenza esterna, destinati alla pubblicazione sul *Bollettino* dell'Autorità e corredati da relazioni tecniche.

Gli otto capitoli che compongono il volume centrale della *Relazione* si suddividono in tre capitoli relativi ai mutamenti congiunturali e strutturali dei due settori regolati (*Stato dei servizi*) e cinque relativi alle azioni compiute dall'Autorità in materia di regolazione, relazioni esterne e amministrazione interna (*Attività svolta*). Entrambe le sezioni esaminano eventi intercorsi nel periodo compreso fra l'1 maggio 1998 e il 30 aprile 1999 con alcune eccezioni segnalate nel testo.

L'analisi dello stato dei servizi espone le modifiche del contesto istituzionale, soffermandosi in particolare sulla liberalizzazione dei settori energetici, sui temi ambientali e fiscali e sulle esperienze internazionali di regolazione (Capitolo 1); segue la disamina dell'evoluzione congiunturale, strutturale, istituzionale e delle condizioni del servizio nel settore elettrico (Capitolo 2) e del gas (Capitolo 3).

Il resoconto dell'attività svolta ripercorre gli interventi attuati dall'Autorità nel servizio elettrico (Capitolo 4), fra cui il varo di un nuovo regime per il vetto-riamento, le azioni propedeutiche alla definizione di nuove tariffe di fornitura e di nuova incentivazione per le fonti rinnovabili, lo svolgimento di numerose altre attività di riordino normativo e di controllo, e nel servizio del gas (Capitolo 5) per il quale, in vista del riassetto tariffario sono state apportate modifiche ai criteri di indicizzazione dei prezzi della materia prima, proposti interventi sui prezzi delle forniture ospedaliere ed effettuati numerosi controlli sulle tariffe applicate all'utenza finale. Le azioni di regolamentazione della qualità del servizio e di tutela del rapporto d'utenza dell'Autorità sono descritte nel Capitolo 6; esse riguardano entrambi i settori di competenza, in quanto la regolamentazione della qualità e la tutela dei consumatori presenta forti elementi di unitarietà.

Vengono infine descritti i rapporti istituzionali dell'Autorità con altri regolatori e istituzioni italiani e internazionali, le consultazioni volte all'emanazione dei provvedimenti a carattere generale, i controlli effettuati, lo stato del contenzioso, nonché altre attività di relazione esterna (Capitolo 7). La sezione sull'attività svolta si conclude con informazioni relative al personale, alla gestione finanziaria e all'organizzazione degli uffici (Capitolo 8). Il volume è completato da un *Glossario* contenente termini tecnici, economici e giuridici.

1. STATO DEI SERVIZI: ELEMENTI DI CONTESTO

Il contesto normativo e istituzionale entro cui si collocano gli operatori dei servizi di pubblica utilità è interessato da cambiamenti di rilevante portata.

Il processo in atto riguarda i *mercati*, i *consumatori* e gli *utenti*, le *imprese*, le *istituzioni* e le *politiche pubbliche*. I cambiamenti sono il riflesso dell'evoluzione serrata che, con il progredire dell'integrazione europea, sta caratterizzando l'intero sistema economico italiano, avendone dapprima investito le sezioni più esposte alla concorrenza e all'innovazione.

Nei servizi di pubblica utilità, tradizionalmente forniti in condizioni quasi monopolistiche, alla trasformazione istituzionale degli enti di gestione delle partecipazioni statali e all'avvio delle dismissioni aveva finora fatto riscontro una più debole azione di liberalizzazione delle condizioni di esercizio. Questi settori, e in particolare i servizi dell'energia elettrica e del gas, hanno da poco intrapreso un percorso di accelerata trasformazione: meno intensa di quella che ha coinvolto le telecomunicazioni, ma più avanzata di quella conosciuta da altri servizi a rete, come il servizio postale e quello ferroviario.

Il mutamento dei *mercati* energetici è accompagnato dalle decisioni in favore della loro liberalizzazione, assunte sotto la spinta degli orientamenti maturati in sede europea. Il processo ha superato una tappa importante nel settore elettrico: il 16 marzo dell'anno in corso, dopo quasi quarant'anni dalla legge di nazionalizzazione dell'Enel, è stato emanato il provvedimento legislativo di recepimento della Direttiva europea 96/92/CE che rimuove le restrizioni alla produzione, attenua la posizione dominante dell'operatore pubblico, consente l'accesso alla rete e pone le premesse per lo sviluppo di un'effettiva concorrenza, soprattutto dal lato della domanda di elettricità e dei servizi ad essa associati. Anche se con maggiore lentezza, il cambiamento sta prendendo forma nel settore del gas, dove si è avviato l'*iter* di trasposizione dell'omologa direttiva e dove le condizioni di svolgimento dei servizi presentano caratteri giuridici ed economici profondamente diversi da quelli del settore elettrico.

In concomitanza con i processi di liberalizzazione si va rafforzando il ruolo di tutela di interessi diffusi svolto dalle associazioni di *consumatori* e *utenti*, che già oggi trovano nelle modalità di adozione delle decisioni da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas un innovativo riferimento istituzionale. A tale finalità risponde la legge emanata nel 1998 che ne disciplina i diritti e rappresenta il primo atto di inquadramento degli strumenti normativi a garanzia di interessi degli utenti.

Innovazioni di grande rilievo concernono le *imprese* di entrambi i settori rego-

lati dall'Autorità, in particolare quelle pubbliche o a controllo pubblico. Il decreto di recepimento della Direttiva europea per il mercato elettrico imporrà all'impresa dominante una profonda ristrutturazione, con la suddivisione societaria, la riduzione della presenza nella generazione e l'aggregazione con le realtà locali nella fase di distribuzione finale. Parallelamente, il difficile percorso di riforma dei servizi pubblici locali, che si muove nell'ambito dei processi di decentramento amministrativo, sta stimolando l'evoluzione delle imprese degli enti locali, in particolare tra le ex municipalizzate energetiche, dove sono numerose le trasformazioni societarie e si manifestano i primi atti di privatizzazione. Il riordino delle norme sulle cessioni pubbliche, ancora in via di definizione, mira a rendere compatibile la legislazione nazionale con gli orientamenti dell'Unione europea e a favorire l'accelerazione del processo di dismissione, anche a livello locale; esso potrà influire sulle competenze delle autorità di settore.

Sul contesto istituzionale influiscono inoltre innovazioni nelle norme e nelle *politiche pubbliche* che, pur avendo valenza generale, incidono in modo significativo sui servizi energetici: si tratta in particolare delle norme in materia di ambiente e di fiscalità su cui si esercita l'azione di indirizzo dell'Unione europea e degli organismi nazionali.

Le politiche ambientali sono influenzate in misura crescente dall'applicazione degli obiettivi di contenimento delle emissioni assunti a Kyoto: la delibera approvata dal Cipe nel novembre 1998 definisce il quadro entro cui dovranno collocarsi le azioni di intervento, assegna al settore energetico un contributo di rilievo. Strumenti di sostegno alle fonti rinnovabili, all'uso efficiente dell'energia e alla rimodulazione della domanda, basati su meccanismi incentivanti, si vanno diffondendo in Europa. Queste misure dovranno essere introdotte anche in Italia nel quadro del nuovo assetto concorrenziale dei settori energetici, anche attraverso opportuni meccanismi regolativi. Concorre al perseguimento di finalità ambientali anche il recente riordino della fiscalità sull'energia, disposto nel contesto della manovra finanziaria per l'anno in corso, che prevede un inasprimento della tassazione sui combustibili più inquinanti.

L'apertura dei mercati energetici viene accompagnata in molti paesi europei dall'affermarsi di un nuovo modello di regolazione indipendente. Al ritiro dello "Stato imprenditore", garante diretto del servizio universale e della sicurezza energetica, corrisponde l'affermarsi di uno "Stato regolatore", promotore di regole chiare e non discriminatorie, indispensabili per assicurare una transizione ordinata al nuovo contesto concorrenziale.