



Autorità per l'energia elettrica e il gas

RELAZIONE ANNUALE  
SULLO STATO DEI SERVIZI  
E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

*Presentazione  
del Presidente dell'Autorità*

*Roma, 3 Giugno 1999*

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

Autorità per l'energia elettrica e il gas

---

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

*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 particolar 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-*

*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 vettoriamento, 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*

*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

---

*Redazione*

Autorità per l'energia elettrica e il gas  
Servizio documentazione e studi  
Piazza Cavour, 5 - 20121 Milano  
Tel 02655651 fax 0229014219  
e-mail: milano@autorita.energia.it

---

*Progetto grafico*

Barbara Forni, Sergio Menichelli

---



---

*Pubblicazione della*

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

**Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria**

Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel 0685981

*Direttore:* Mauro Masi

---

*Coordinamento editoriale*

Laura Musumeci

---

*Stampa e diffusione*

Istituto Poligrafico  
e Zecca dello Stato - Salario  
Roma, 1999

---