



Autorità per l'energia elettrica e il gas

RELAZIONE ANNUALE
SULLO STATO DEI SERVIZI
E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

*Presentazione
del Presidente dell'Autorità*

Roma, 17 Giugno 1998

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>

La decisione storica di adottare una moneta unica per l'Europa produrrà anche l'accelerazione e il consolidamento del processo generale di integrazione economica, con riflessi su tutti i settori e in particolare su quelli finora meno direttamente coinvolti. È possibile e auspicabile che essa generi una vigorosa ripresa del lavoro di costruzione di politiche comuni e di rafforzamento delle istituzioni europee, anche nel garantire la concorrenza e nel regolare il funzionamento di alcune attività economiche, tra cui i servizi di pubblica utilità.

La prosperità di ciascuna regione d'Europa viene a dipendere ancor più strettamente dalla capacità competitiva delle imprese e delle unità produttive: cadono le residue protezioni, anche in settori fin qui sottratti al confronto competitivo, e viene meno l'effetto riequilibratore offerto dagli aggiustamenti di cambio. Assumono maggior rilievo anche i fattori di competitività esterni all'impresa e costituiti dal costo, dalla qualità e dall'affidabilità dei servizi alla produzione: tra questi i servizi energetici, che per alcuni comparti produttivi presentano un'incidenza elevata sul costo globale di produzione e che in generale, almeno per quanto riguarda il servizio elettrico, sono insostituibili.

I servizi energetici non solo hanno peso nella competizione dei settori utilizzatori ma sono essi stessi pervasi da un'ondata competitiva assolutamente nuova. L'innovazione tecnologica ha determinato grandi progressi nello sviluppo e nel controllo delle reti elettriche e del gas, consentendo l'accesso di più operatori alla medesima rete, e modificando quindi radicalmente quello che è stato finora considerato un monopolio naturale; inoltre ha ridotto la dimensione economicamente ottimale degli impianti di generazione elettrica, consentendo l'affiancarsi di produttori in concorrenza. Il volto dei due settori nell'Europa che si va unificando sarà quindi assai diverso da quello del passato. Sistemi di reti integrate saranno resi accessibili in modo da consentire una serrata competizione nell'offerta e un'ampia libertà di scelta dal lato della domanda. L'identificazione territoriale e nazionale degli esercenti è destinata ad attenuarsi. Cresce il numero dei soggetti esercenti il servizio e si accentua il loro carattere imprenditoriale. I mercati si integrano facendo crescere il volume degli scambi, fino alla creazione di vere e proprie "borse" dell'energia. Si aprono spazi maggiori all'iniziativa e all'innovazione, con incremento dell'efficienza.

Perché la concorrenza operi e i vantaggi siano trasferiti all'utenza occorre che l'accesso alla rete sia libero, e a tal fine ben regolato; il distacco dal regime monopolistico richie-

de una liberalizzazione graduale, ma allo stesso tempo sufficientemente veloce da suscitare le necessarie decisioni di entrata e di investimento da parte dei nuovi soggetti, in un clima di certezza e di regole trasparenti. L'equilibrio e l'accessibilità dei mercati, la trasparenza delle transazioni e tutti gli aspetti dell'interesse pubblico vengono tutelati con un rafforzamento della regolazione, affidata spesso a istituzioni tecnicamente ben attrezzate e dotate di un grado di indipendenza superiore a quello tradizionalmente riconosciuto alle pubbliche amministrazioni. Istituzioni del genere si trovano ormai in molti paesi, sia in Europa che in tutte le altre aree industrializzate del mondo.

Il servizio elettrico soddisfa esigenze primarie della popolazione e deve perciò essere garantito a tutti in condizioni di sostanziale eguaglianza; in parte, caratteristiche analoghe si possono riferire al servizio del gas. Gli aspetti di servizio pubblico hanno avuto un peso nel determinare in passato la scelta di molti paesi a favore della gestione pubblica di questi servizi. La trasformazione che si è avviata, e che la tecnologia, la globalizzazione e l'integrazione europea rendono irreversibile, impone di mantenere ed elevare i livelli qualitativi del servizio pubblico per altra via: la regolazione assume i compiti che erano della gestione pubblica e ne assicura l'esecuzione per una via più trasparente e certa, in quanto la tutela degli utenti non è più mescolata e confusa con l'interesse aziendale ma

si colloca chiaramente in norme esterne all'impresa, che il regolatore è incaricato di fissare e far rispettare.

L'intervento regolatorio è necessario per tutti quei fini che non risulterebbero automaticamente raggiunti per opera delle imprese: i requisiti di un servizio pubblico accessibile anche a chi versa in condizioni di minor potere contrattuale o di disagio; la tutela dell'ambiente, la cui evidenza è ulteriormente testimoniata dai recenti impegni assunti a Kyoto per azioni volte a contrastare l'effetto serra. Di questi impegni e dei nuovi obiettivi di politica energetica si discuterà nella prossima Conferenza nazionale energia e ambiente. Promozione della concorrenza, apertura del mercato e libertà di scelta, universalità e qualità del servizio, tutela dell'utenza più debole e dell'ambiente sono dunque obiettivi non contrapposti, e che possono essere perseguiti nel passaggio ad un nuovo contesto di integrazione europea e internazionale. L'Unione europea, su impulso della Commissione, ha ormai un percorso fissato in modo sufficientemente chiaro. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato la Direttiva 96/92/CE per l'elettricità, che deve essere recepita negli Stati membri entro il 19 febbraio 1999. L'analoga Direttiva per il gas è stata approvata l'11 maggio scorso.

Tocca ora ai paesi membri recepirle e renderle operative. Per la Direttiva sul mercato elettrico alcuni paesi hanno già compiuto il cammino.

L'Italia lo ha intrapreso: il Parlamento ha dedicato notevole attenzione al settore elettrico, nel dibattito sulla legge comunitaria che contiene la delega al Governo per il recepimento della Direttiva sul mercato elettrico e in occasione di due indagini conoscitive, e si appresta a esaminare la Direttiva sul mercato del gas.

Gli obiettivi devono essere fissati e perseguiti con ambizione e determinazione se non si vuole che il nostro paese, per quanto riguarda i servizi dell'elettricità e del gas, resti ai margini dall'impetuosa e promettente trasformazione che si osserva in Europa e nel mondo.

Cogliere l'occasione è compito comune di diverse istituzioni, ciascuna nel proprio ambito: in primo luogo del Parlamento e del Governo.

Il Parlamento italiano, con la legge 14 novembre 1995 n. 481, ha deciso che la regolazione dei servizi venisse affidata ad autorità indipendenti: nel caso dei due settori energetici, all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Si è così inaugurata una nuova fase dell'azione pubblica nel settore dei servizi di pubblica utilità.

L'Autorità presenta oggi al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri la sua prima Relazione annuale, che ha per oggetto lo stato dei servizi e l'attività svolta. Questa presentazione propone una sintesi dei principali temi trattati e sviluppa alcune riflessioni sulle caratteristiche che la regolazione va assumendo.

LO STATO DEI SERVIZI

I servizi energetici a rete sono erogati con regolarità e con parametri di prestazione che reggono al confronto internazionale. Il servizio elettrico è diffuso in tutto il paese. Il servizio del gas, con una diffusione territoriale parziale, si presenta comunque più sviluppato in Italia che nella media dei paesi europei.

I due sistemi elettrico e del gas mostrano livelli di efficienza organizzativa e tecnica, e in particolare di efficienza energetica, suscettibili di miglioramenti anche rapidi, se le porzioni più arretrate di essi vengono sottratte a situazioni di eccessiva protezione.

Sulla base del lavoro precedentemente svolto in relazione alle Carte dei servizi, l'Autorità ha svolto una rilevazione che conferma marcate differenze territoriali nel grado di affidabilità e nelle caratteristiche qualitative dei due servizi: soprattutto nella continuità del servizio elettrico (frequenza e durata delle interruzioni) e nelle condizioni di fornitura del servizio gas (stato delle reti, rapporto con l'utenza).

Le differenze territoriali emergono anche dalla prima indagine sul grado di soddisfazione dell'utenza domestica, promossa dall'Autorità.

I prezzi sono alti nel confronto con molti paesi, ma non i più alti tra i grandi paesi europei. Il confronto internazionale è

reso difficile, specie per le utenze industriali, dalle differenze dei prezzi interni tra tipologie di utenza nell'elettricità e nel gas, e tra zone nel gas. Si rilevano difficoltà per la competitività internazionale soprattutto delle industrie che presentano elevati consumi specifici di energia elettrica, almeno per quanto riguarda quelle che non godono di regimi tariffari agevolati. Le strutture tariffarie, frutto di decisioni stratificate nel tempo e di calcoli ormai superati, presentano distorsioni e disparità ingiustificate. Si aggiunge il peso delle imposte sull'energia, tra i più elevati in Europa, che attenua la percezione, da parte del consumatore, degli incrementi di efficienza, riducendo quindi l'interesse dell'utenza per trasformazioni strutturali orientate al miglioramento produttivo. Il diverso trattamento tributario delle fonti di energia altera la concorrenza tra di esse, a volte in direzione coerente con la necessaria correzione per gli effetti ambientali, ma talvolta in direzione opposta. La molteplicità delle imposte gravanti sul medesimo servizio costituisce un fattore di disturbo e di opacità.

Altro elemento di debolezza è costituito dalla dipendenza del sistema energetico nazionale dall'importazione di idrocarburi. L'estrazione di gas sul territorio nazionale perde importanza a fronte della crescita della domanda, alimentata in misura crescente da un'importazione caratterizzata dalla concentrazione geografica delle provenienze. Una diversificazione degli

approvvigionamenti si impone, per il benessere degli utenti e per la competitività internazionale del sistema produttivo.

L'assetto attuale

Pur con notevoli differenze, i due settori continuano a caratterizzarsi per la presenza dominante di un'impresa pubblica, che ha garantito negli ultimi quattro decenni la fornitura del servizio, pur generando diseconomie e posizioni di rendita. Ad essa era affidata in parte la cura di interessi generali, sia pure sotto le direttive dell'autorità politica, nonché il coordinamento delle altre imprese, private o locali, operanti per lo stesso servizio.

Nel settore elettrico la nazionalizzazione operata nel 1962 affidò all'Enel il compito di provvedere alla generazione, trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, assicurando sicurezza della fornitura su tutto il territorio nazionale, con tariffa unica fissata a livello di Governo. Il compito di programmazione, strumentale alla garanzia di sicurezza del servizio, ha giustificato il conferimento all'Enel di diritti esclusivi per l'importazione ed esportazione e di poteri sugli operatori esclusi dalla nazionalizzazione: le imprese produttrici e distributrici, costituite in prevalenza da quelle degli enti locali, e gli autoproduttori, trasformati poi in produttori indipendenti autorizzati anche a cedere l'energia elettrica prodotta secon-

do una disciplina definita con la legge 9 gennaio 1991, n. 9. A seguito della trasformazione dell'Enel in società per azioni, operata dal decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, compiti e poteri dell'Enel hanno trovato nuova definizione nel regime di concessione, concretizzatosi con la relativa convenzione del 28 dicembre 1995. Essi sono coerenti con un sistema imperniato sulla programmazione e sulla proprietà pubblica dell'impresa. Quel sistema è stato avviato ad una revisione profonda già con l'estensione dei compiti affidati alle imprese private di generazione, operata dalla legge n. 9 del 1991, poi con l'avvio del recepimento della Direttiva europea 96/92/CE nella legislazione nazionale, da completare entro il 19 febbraio 1999, e con le decisioni di privatizzazione di importanti imprese elettriche degli enti locali e della stessa Enel in un tempo più lungo e con modalità ancora da definire.

Nel settore del gas la legge istitutiva dell'Eni del 1953 riconosceva diritti di esclusiva per l'esplorazione, la produzione e il trasporto di gas nazionale, limitatamente ad una zona (la Val Padana e l'alto Adriatico) circoscritta geograficamente, ma cruciale sotto il profilo dello sviluppo della produzione e dei consumi interni. A partire dagli anni settanta l'Eni ha realizzato importanti opere infrastrutturali per l'importazione di gas dall'estero e per il suo trasporto su tutto il territorio nazionale: a

fronte del suo ruolo indiscusso non è stato mai ritenuto necessario stabilire un monopolio legale di queste attività. Il decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 ha rimosso il regime di esclusiva, anche per l'attività di stoccaggio.

L'impegno programmatico di metanizzare buona parte del paese si è tradotto, oltre che nella realizzazione di una politica tariffaria incentivante, in contributi pubblici per l'estensione delle reti rivolti in particolare al Mezzogiorno. Siamo inoltre prossimi al raggiungimento di una fase di minore espansione dei consumi, salvo gli impieghi per la generazione elettrica, che si presentano con sicure prospettive di crescita. Stanno emergendo nuove imprese e nuove iniziative. Ciononostante, le imprese del gruppo Eni risultano ancora riconosciute dalla prassi regolatoria, e per alcuni aspetti dalla legge, come portatrici di interesse pubblico. La trasformazione dell'Eni in società per azioni e la successiva privatizzazione, che nel 1998 giungerà a interessare la maggioranza delle azioni, impediscono di riconoscere nell'attuale configurazione del servizio le condizioni necessarie per la tutela dell'interesse generale. L'Autorità, anche in relazione al processo di recepimento della Direttiva europea, intende contribuire a modificare l'organizzazione del settore.

Nel servizio di distribuzione del gas l'eccessiva frammentazione degli esercenti e l'esistenza di situazioni estremamente differenziate nel rapporto tra amministrazioni comu-

nali ed esercenti configura soluzioni che non sempre sono le più vantaggiose per l'utenza. La ricerca di soluzioni ispirate a trasparenza e concorrenza si è recentemente espressa anche nel dibattito parlamentare sul disegno di legge n.1388 riguardante le imprese erogatrici di servizi pubblici locali.

Verso un mercato concorrenziale ed europeo

In entrambi i settori la trasformazione che si sta avviando produrrà nuove forme organizzative, oggi ancora insufficientemente definite, ma le cui linee principali si ricavano dalle Direttive europee in via di recepimento e dalle tendenze evolutive dei sistemi a rete nel mondo. Il dato principale è l'introduzione della concorrenza e del mercato.

A lungo la struttura tradizionale dei servizi a rete è apparsa inconciliabile con la concorrenza. La fornitura del servizio è stata assicurata nel settore elettrico da un unico soggetto verticalmente integrato, che riunisce in sé le attività di generazione, trasmissione a lunga distanza, distribuzione locale e vendita dell'elettricità; nel settore del gas naturale le corrispondenti attività di estrazione (o importazione) e trasporto e per una quota importante quelle di distribuzione e vendita sono state svolte da un soggetto dominante. I sistemi integrati nacquero come locali e si sono sviluppati nel corso del

secolo per l'elettricità, in un periodo più breve e recente per il gas, organizzandosi per aree di crescente ampiezza, interconnettendosi e sviluppando gli scambi reciproci. L'intervento pubblico ha fortemente contribuito, specie in Europa, alla creazione di sistemi nazionali.

L'unicità della rete, che ha consentito ai sistemi nazionali di razionalizzarsi, costituisce anche il limite principale all'introduzione della concorrenza; la coesistenza di reti alternative sullo stesso territorio è economica solo in casi rari. La natura della rete ha costituito un potente argomento per istituire monopoli legali o riconoscere monopoli di fatto e per considerare inapplicabile un modello diverso da quello del fornitore unico integrato verticalmente.

La situazione si può dire radicalmente mutata nel corso degli ultimi due decenni. In numerosi paesi, europei e non, l'introduzione di modelli organizzativi orientati alla concorrenza è in atto con crescente intensità di innovazioni e varietà di soluzioni organizzative e normative. L'accesso alla rete, che rimane unica, viene consentito a operatori diversi dal gestore della rete stessa, cosicché l'utente finale può essere raggiunto da più offerte di vendita in concorrenza. In taluni sistemi gli operatori integrati verticalmente vengono costretti ad aprire la propria rete all'attività altrui; in altri l'attività di gestore della rete è affidata ad un soggetto cui non è consentita l'attività di vendita. Dovunque si sviluppano pro-

duttori - venditori indipendenti, che operano anche senza possedere reti.

La concorrenza appare in prospettiva come la forma di mercato dominante, a condizione che ai concorrenti sia garantito l'accesso alla rete o alle reti in condizioni di imparzialità. I consumatori ne trarranno benefici considerevoli, in termini di rapporto tra costo e servizio e di libertà di scelta.

L'Unione europea affronta la trasformazione sopra delineata nel quadro del completamento del mercato interno: con le Direttive sul mercato interno dell'elettricità e su quello del gas si compie un passo importante per adeguare anche i settori dei servizi pubblici al superamento delle barriere nazionali. L'orientamento non si differenzia sostanzialmente da quello seguito per gli altri servizi pubblici a rete. I punti cruciali sono le condizioni di accesso alle reti, la separazione contabile tra le diverse attività per impedire che profitti di monopolio vengano usati per alterare le condizioni di offerta sui mercati concorrenziali, il riconoscimento di libertà negoziale ad una fascia estesa di operatori del servizio e di acquirenti dello stesso. Caratterizza l'approccio europeo la volontà di operare la trasformazione senza indebolire le caratteristiche di accessibilità al servizio di pubblica utilità e, nel caso dell'energia elettrica, quelle di universalità, con una funzione di riequilibrio sociale.

Come per altri servizi pubblici, anche nei settori dei servizi energetici un contesto di mercato, come quello che si va creando in molti paesi, è adatto alla privatizzazione delle imprese pubbliche, dato che implica il passaggio ad una pluralità di operatori e una più chiara distinzione tra le responsabilità dell'impresa e quelle del Governo e del regolatore.

I modelli concorrenziali non richiedono per la loro funzionalità un particolare assetto proprietario. Vi sono esempi di sistemi nei quali la concorrenza interessa anche imprese pubbliche, nazionali o locali. Ciò è coerente con il Trattato di Roma che prescrive che alle imprese pubbliche venga applicato lo stesso regime concorrenziale cui vanno soggette quelle private.

Laddove si privatizza, è preferibile che le modalità secondo cui le privatizzazioni vengono attuate siano tali da favorire, o almeno non ostacolare, un'evoluzione del settore nella direzione della concorrenza. In particolare, le due principali condizioni per un buon funzionamento del mercato, e cioè il numero e la dimensione relativa delle imprese operanti entro un medesimo mercato e la separazione tra le funzioni di gestione della rete e le funzioni di produzione e fornitura, possono essere create meglio e più tempestivamente quando la proprietà dell'impresa monopolistica rimane in capo ad un soggetto che condivide la strategia dell'apertura alla concor-

renza. Il Governo può includere tra i propri obiettivi la creazione di un mercato competitivo, assieme alla tutela del valore patrimoniale dell'impresa da cedere; può trovare una via per conciliare l'una con l'altra. In presenza di un'impresa ormai privata che fosse ancora dotata di rilevante potere monopolistico, la creazione di un mercato concorrenziale si presenterebbe assai più difficile e gli interventi necessari per conseguirla determinerebbero probabilmente contrasti più forti e palesi.

L'ATTIVITA' SVOLTA

Costituitasi il 4 dicembre 1996, l'Autorità ha dedicato i primi mesi alla definizione delle proprie regole di funzionamento, al reclutamento dei primi collaboratori organizzati in gruppi di lavoro provvisori, all'acquisizione degli strumenti di lavoro.

È stata allestita la sede in Milano, dove l'Autorità è localizzata in omaggio alla "equilibrata distribuzione sul territorio italiano degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale" (art. 2, comma 3 della legge n. 481 del 1995). È stato creato un ufficio a Roma, per esigenze di rappresentanza istituzionale e di raccordo con altre amministrazioni.

Entrata nel possesso delle proprie competenze con la pubblicazione del regolamento di organizzazione e funzionamento il

23 aprile 1997 e avviato il trasferimento delle funzioni provenienti da altre amministrazioni, principalmente dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, l'Autorità ha gradualmente consolidato le proprie strutture operative. La necessità di affrontare alcune scadenze urgenti in materia di tariffe elettriche ha imposto di accelerare alcune linee di lavoro rispetto ad altre. In nessun caso però si è proceduto a svolgere funzioni senza una ricognizione accurata dei dati e degli obiettivi da perseguire, nonché una definizione precisa dei criteri cui attenersi.

Non si è trascurata l'opera di acquisizione di informazioni la cui utilità si manifesta via via che le attività si avviano e si estendono; informazioni relative sia ai servizi energetici nazionali, sia ai sistemi energetici e ai metodi di regolazione di altri paesi.

Nell'avvio è stata determinante la collaborazione con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, concretizzatasi anche nell'impegno a tempo parziale di personale del Ministero per la fase di trasferimento dei documenti e delle informazioni.

Il personale si è prodigato operando spesso in condizioni precarie con entusiasmo e dedizione ammirevoli. Molto di ciò che nel corso di un anno è stato fatto non sarebbe stato realizzabile senza un impegno che è andato ben oltre quanto dovuto.

Trasparenza e partecipazione caratterizzano le procedure che l'Autorità ha dapprima disegnato con i propri regolamenti e poi iniziato a seguire. I principali provvedimenti vengono adottati solo dopo che un documento per la consultazione, contenente l'esposizione delle scelte e delle loro ragioni, sia stato esaminato dalle parti interessate e con loro discusso in apposite audizioni. Parti interessate sono le imprese esercenti il servizio (intendendosi come tale non solo la fornitura all'utenza finale, ma anche tutte le attività che la precedono e che sono finalizzate all'ordinato operare del sistema elettrico e di quello del gas); le associazioni rappresentative delle imprese utilizzatrici del servizio; le associazioni dei consumatori; le associazioni ambientaliste; i sindacati dei lavoratori.

L'avvio delle riforme tariffarie: le tariffe elettriche

L'Autorità ha affrontato innanzitutto il mandato della legge 14 novembre 1996, n. 577 che imponeva di provvedere entro il 30 giugno 1997 a inglobare nella tariffa elettrica i vari sovrapprezzi esistenti, razionalizzandoli.

Con il provvedimento 26 giugno 1997, n. 70 essa ha quindi riformato il regime dei compensi alla produzione di energia elettrica, seguendo l'indicazione del legislatore di operare coerentemente con le normali condizioni della concorrenza e del mercato. Sono stati eliminati i rimborsi "a

più di lista” e si è introdotta una disciplina atta a responsabilizzare gli operatori della generazione incentivando l’economia di quantità e di prezzo nell’impiego dei combustibili, il rinnovo e la gestione efficiente degli impianti. È stato rimosso un regime ingiustificatamente favorevole all’importazione di energia elettrica e introdotta una convenienza a utilizzare maggiormente gli impianti da fonti rinnovabili.

Il provvedimento ha consentito di evitare che il prezzo complessivo per l’utente finale aumentasse, come sarebbe accaduto in base alla vecchia normativa. La parte della tariffa destinata a coprire il costo variabile di produzione, costituito principalmente dal costo del combustibile, risulta ora ancorata al prezzo medio di un paniere di combustibili sui mercati internazionali, misura verificabile di un dato esterno. Questo nuovo sistema di copertura del costo variabile, reso neutrale rispetto alla scelta del combustibile, è stato con successiva delibera esteso all’utilizzazione dei rifiuti come combustibili per la generazione di elettricità.

Il meccanismo di adeguamento bimestrale al costo del paniere di combustibili è automatico e assicura il pareggio della gestione affidata alla Cassa conguaglio per il settore elettrico. Tra i conti amministrati dalla Cassa il più importante per la dimensione dei flussi è quello relativo alla parte di tariffa

(chiamata sovrapprezzo termico fino al giugno 1997) destinata a coprire il costo dei combustibili nella generazione termoelettrica. Poiché in alcuni periodi passati il gettito del sovrapprezzo termico era stato mantenuto a livelli insufficienti a finanziare i contributi, a metà 1997 risultavano da versare all'Enel e agli altri produttori rimborsi arretrati per quasi 4.500 miliardi. Con il provvedimento dell'Autorità n. 70/97 è stata destinata alla loro copertura una quota della tariffa, cui affluisce automaticamente il beneficio derivante dai ribassi del costo dei combustibili: il favorevole andamento del mercato petrolifero consente di prevedere l'azzeramento del debito entro i primi mesi del 1999.

Un altro intervento parziale è stato effettuato con la delibera 28 ottobre 1997, n. 108 che ha determinato i prezzi dell'energia elettrica ceduta all'Enel da produttori terzi al di fuori delle forniture programmate da impianti dedicati (le cosiddette eccedenze). Tali prezzi, inizialmente fissati dal Comitato interministeriale dei prezzi nel 1992, erano diventati onerosi anche per effetto di un'eccessiva indicizzazione ad altre fonti energetiche. Alla fine di luglio l'Enel annunciava di non voler più ritirare le eccedenze. I nuovi prezzi fissati dall'Autorità sono differenziati in modo da mantenere un'incentivazione alle fonti rinnovabili, decrescenti nel tempo così da ridurre la convenienza a cedere le eccedenze

all'Enel e incentivare il loro spostamento verso il nuovo mercato libero che verrà aperto grazie ad appositi provvedimenti governativi che l'Autorità auspica possano essere adottati presto (e riguardo ai quali ha fatto pervenire una proposta al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato). I prezzi fissati in via amministrativa resteranno comunque come prezzi minimi ai quali l'Enel o il concessionario locale della distribuzione è tenuto a ritirare l'energia, a salvaguardia dei produttori minori da fonti rinnovabili.

L'Autorità ha quindi avviato un processo di riforma del sistema tariffario dell'elettricità, che per la sua complessità e la sua connessione con il riordino strutturale del settore richiede una realizzazione in più fasi. È in corso la consultazione che precede l'adozione dei provvedimenti. La riforma tariffaria proposta si presenta orientata alla distinzione per fasi della filiera elettrica: generazione, trasmissione, distribuzione e vendita. Ciò richiede che venga attuata la separazione contabile e amministrativa tra le varie fasi, per evitare trasferimenti di risorse che alterino le condizioni competitive.

Entro l'estate verrà introdotta la tariffa per il trasporto dell'energia elettrica sulla rete per conto di terzi e verranno riformulati i contributi per gli allacciamenti, essenziale per concretizzare il diritto di accesso alla rete e consentire lo

sviluppo di un mercato dell'elettricità. La tariffa sarà in generale commisurata non alla distanza ma al costo di ammortamento e gestione della rete e al costo dei servizi connessi, mentre saranno addebitate agli utilizzatori le perdite di energia sulla rete in proporzione a quanto ciascuno di essi avrà contribuito a determinarle (ciò dipende dal luogo e dall'ora del traffico creato in relazione al carico esistente sulla rete).

Seguirà la definizione del regime tariffario riguardante la fornitura all'utenza finale, che sarà caratterizzata da aderenza ai costi, flessibilità e incentivazione all'efficienza.

L'aderenza ai costi richiederà la graduale eliminazione delle agevolazioni e in generale delle condizioni tariffarie che risultano essere di vantaggio per alcune categorie di utenti e che sono di fatto pagate da altre categorie. Sarà fatta salva una tariffa ridotta, di limitata estensione, per finalità sociali.

La flessibilità implica che, determinata per ciascuna classe di utenza una tariffa intesa come prezzo massimo (al netto delle imposte), sarà consentito ai fornitori di offrire agli utenti della stessa classe più opzioni tariffarie, diversamente articolate per rispondere alle diverse esigenze, aprendo all'utenza, a partire da quella non domestica, una libertà di scelta. Il rispetto dell'unicità tariffaria sul territorio nazionale verrà reso compatibile con la molteplicità di fornitori grazie ad un

sistema di perequazione, commisurato alle differenze nel costo della distribuzione rilevabili fra le varie aree e dovute a diversità di condizioni oggettive quali la densità e la composizione dell'utenza.

L'incentivazione all'efficienza sarà assicurata dal metodo del price cap per l'aggiornamento della tariffa, che sarà predeterminato con chiarezza e farà riferimento al tasso d'inflazione e all'aumento atteso della produttività, tenendo conto di altri elementi rilevanti ai fini della promozione dell'efficienza e della qualità. Comportamenti delle imprese tali da accelerare gli incrementi di produttività potranno così tradursi in maggiori profitti.

Le tariffe del gas

Analogamente a quello elettrico, il sistema tariffario del gas richiede importanti modificazioni per essere adattato alle mutate condizioni del settore e reso coerente con i principi della regolazione introdotti dalla legge n. 481 del 1995. A differenza dell'elettricità, il gas naturale viene venduto, nella fase della distribuzione primaria (vendite al settore industriale, ai generatori di elettricità e alle aziende di distribuzione), in regime di prezzi negoziati e sottoposti a sorveglianza dell'Autorità.

Le utenze di minore dimensione sono soggette a un regime tariffario. L'Autorità ha rilevato dal Ministero dell'industria,

del commercio e dell'artigianato il controllo sull'applicazione e sulle modificazioni della tariffa che i circa 800 distributori adottano, seguendo il metodo in vigore. Con il provvedimento 23 aprile 1998, n. 41 è stata migliorata l'indicizzazione, consentendo alla tariffa di registrare meglio le riduzioni nei prezzi internazionali degli idrocarburi. Sono stati avviati i lavori per la revisione del metodo, che è stato disegnato in altra epoca per incentivare gli investimenti necessari alla metanizzazione e che oggi appare inadatto a promuovere l'efficienza nella gestione del servizio, la qualità e la sicurezza, il contenimento del costo di acquisto del gas.

Eliminazione di incertezze ereditate dal passato

Nel settore elettrico l'eredità di provvedimenti discussi e contestati creava, al momento di presa delle funzioni da parte dell'Autorità, situazioni di grave incertezza che pesavano sulle decisioni degli operatori.

I rimborsi degli oneri determinati dall'abbandono del programma nucleare deciso nel 1987, che, includendo gli interessi, ammontavano a circa quindicimila miliardi di cui tremila ancora da pagare, erano stati assoggettati dalla legge n. 481 del 1995 a verifica demandata all'Autorità, concernente la sussistenza dei presupposti delle voci in tariffa e la congruità dei criteri adottati per il rimborso all'Enel e alle imprese appaltatrici.

Analogamente, il 9 maggio 1997 la legge n. 122 disponeva che le modificazioni delle tariffe introdotte da due provvedimenti del Comitato interministeriale dei prezzi nel dicembre 1993, annullate dalla magistratura amministrativa con sentenza non ancora passata in giudicato, fossero rideterminate dall'Autorità dopo nuova istruttoria.

Il complesso delle due vicende citate poneva nell'incertezza ricavi conseguiti dall'Enel negli esercizi precedenti, o già considerati nell'attivo patrimoniale, per un ammontare complessivo di circa diciottomila miliardi.

L'Autorità ha riesaminato la questione delle delibere Cip secondo il mandato della legge n. 122 del 1997, e quindi secondo criteri in parte diversi da quelli originariamente seguiti dal Cip; dopo ampia consultazione delle parti interessate e rappresentative condotta nel novembre 1997 sulla base di un documento analitico, l'Autorità ha confermato, con la delibera 18 marzo 1998, n. 26, le modificazioni a suo tempo introdotte. Poiché l'indagine ha consentito di riscontrare alcune difformità del comportamento dell'Enel rispetto a impegni a suo tempo assunti con il contratto di programma in materia di efficienza impiantistica e salvaguardie ambientali, l'Autorità ha avviato un'istruttoria specifica in materia.

Con l'aiuto di esperti, l'Autorità ha anche effettuato la verifica relativa agli oneri nucleari. Il documento per la consultazione è stato diffuso il 13 maggio; dopo le audizioni, è

stata adottata la delibera, in data 12 giugno, che riconosce come solo in parte congrui i criteri a suo tempo adottati, e conseguentemente ridetermina gli oneri riconosciuti riducendo il reintegro all'Enel e alle imprese costruttrici di circa 440 miliardi. Conseguentemente, gli ordinativi di pagamento emessi dalla Cassa conguaglio per il settore elettrico negli anni 1989, 1990 e 1991 all'Enel e alle imprese costruttrici in conto reintegro degli oneri nucleari, dei quali la Sezione della Corte dei conti per il controllo sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, con la sua decisione n. 14/98 emessa il 16 dicembre 1997, ha disposto l'annullamento, verranno riadottati dalla medesima Cassa con le modifiche definite nella citata delibera dell'Autorità.

In tal modo si può ritenere che gli elementi di incertezza siano stati rimossi.

Lo stesso operare della Cassa conguaglio per il settore elettrico era stato oggetto di rilievi della Corte dei conti in occasione del controllo sul bilancio e ancor più con la citata decisione n. 14/98. L'Autorità ha esaminato la situazione con l'aiuto di una commissione di esperti, rilevando l'esigenza di dotare la Cassa di adeguati regolamenti riguardanti l'organizzazione e la contabilità, e di riorganizzarla in modo da meglio assicurarne la trasparenza e l'indipendenza dalle imprese elettriche. Con il provvedimento 21 maggio 1998, n. 47, la conduzione della Cassa è stata affidata per un anno a un col-

legio di tre commissari presieduto dal dott. Enzo Berlanda, che ha il compito di realizzare le necessarie riforme.

La qualità dei servizi e le garanzie per gli utenti

L'attenzione che è stata rivolta alla qualità dei servizi pubblici, a partire dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del gennaio 1994 e con l'introduzione delle "Carte dei servizi", comincia a dare i suoi frutti in termini di controllo e di confrontabilità di alcune condizioni del servizio.

Nella Relazione annuale si espongono i primi dati sui livelli effettivi di qualità dei servizi, rilevati dall'Autorità presso le aziende fornitrici. Si comincia quindi a disporre di confronti tra livelli dichiarati e livelli raggiunti, tra diversi operatori, tra Italia e altri paesi. La rilevazione fornisce misure dei divari nella qualità e nella continuità del servizio elettrico tra aree urbane e rurali, tra Nord, Centro e Mezzogiorno.

L'attività di rilevazione verrà estesa gradualmente, con l'esame comparativo delle condizioni di erogazione del servizio e dei contratti di fornitura, condotto su un ampio campione di esercenti sia nel settore elettrico, sia in quello del gas. Un'informazione attendibile, organizzata sulla base di misurazioni e criteri metodologici omogenei e quindi immediatamente disponibile per confronti, regolarmente portata a pubblica conoscenza, potrà esercitare un effetto di pungolo assai efficace per il miglioramento del servizio.

La proposta presentata dall’Autorità in materia di regolamentazione della qualità, e discussa in audizioni con i soggetti interessati, prevede la definizione di livelli di qualità che tutti gli esercenti dovranno rispettare: per i livelli “generali”, riguardanti gli aspetti indivisibili come la continuità del servizio, l’obbligo sarà riferito alla zona territoriale servita, mentre i livelli “specifici” saranno definiti nei confronti di ciascun utente. Per i casi di mancato rispetto dei livelli obbligatori l’Autorità determinerà forme di indennizzo automatico agli utenti. Sarà così superato l’attuale sistema, previsto nelle Carte dei servizi, di livelli di qualità fissati dagli esercenti e di rimborsi erogati solo su richiesta degli utenti. Un’altra forma di promozione della qualità potrà essere introdotta con il riconoscimento nella dinamica tariffaria dei recuperi di qualità realizzati. Dalla promozione della qualità dovrebbe derivare un ciclo positivo di investimenti nel settore, concentrati nelle regioni meridionali che oggi sono colpite da interruzioni del servizio elettrico in misura da due a tre volte superiore rispetto alle aree settentrionali.

L’Autorità porta una responsabilità primaria nella tutela dei consumatori e utenti dei servizi, la cui necessità è resa ancor più evidente dalla sproporzione tra la dimensione, e quindi tra le risorse, dei fornitori in regime di monopolio e di quella di gran parte dell’utenza.

È stato avviato l'esame dei reclami, istanze e segnalazioni. Normalmente l'esame da parte dell'Autorità avviene in seguito ad una risposta fornita dall'esercente, ritenuta insoddisfacente dall'utente. Vengono chieste informazioni agli esercenti, se necessario giungendo all'ordine di esibizione di documenti; in qualche caso si è giunti all'ordine di cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti.

Le segnalazioni sono utili per orientare gli interventi a carattere generale che verranno emanati. Costituiscono elementi di garanzia le procedure trasparenti, la collaborazione con le associazioni rappresentative dei consumatori e utenti, la concreta disponibilità a fornire informazioni.

La tutela dell'ambiente

La tutela dell'ambiente costituisce una sfida di primaria importanza per il sistema energetico. L'Autorità è consapevole dell'importanza della sfida e considera essenziale che essa sia affrontata in modo coerente con il mandato che ha ricevuto di orientare la regolazione del settore verso l'efficienza e la promozione della concorrenza.

Nel settore elettrico una prima misura essenziale è stata l'eliminazione dei rimborsi alla generazione commisurati alla quantità di combustibile utilizzato, che ostacolava il perseguimento dell'efficienza energetica. Deve seguire un'armoniz-

zazione tra la disciplina tariffaria e quella fiscale al fine di promuovere l'utilizzo delle tecnologie più pulite senza creare posizioni di rendita e senza indebolire l'incentivo all'efficienza: l'Autorità partecipa a un gruppo di lavoro sulla tassazione dell'energia istituito dal Ministero delle finanze.

La generazione di elettricità tende, per chiare ragioni di convenienza tecnica ed economica, verso un più esteso impiego del gas naturale che consente incrementi di rendimento e notevoli riduzioni delle emissioni inquinanti. Data la convenienza delle nuove tecnologie, la trasformazione trarrà impulso dall'introduzione della concorrenza, mentre non appare necessario stimolare il ricorso al gas naturale nelle centrali elettriche esistenti già predisposte per l'impiego di altri combustibili nel rispetto delle norme ambientali.

Sarà d'aiuto l'introduzione di stimoli al risparmio energetico e all'uso razionale dell'energia da parte degli utenti; potranno essere indotti a contribuire attivamente i fornitori del servizio e altre imprese specializzate.

Un elemento permanente nel sistema tariffario dell'elettricità è costituito dall'incentivazione della generazione da fonti rinnovabili.

La normativa che è stata in vigore a partire dal 1992, rappresentata principalmente dal provvedimento Cip 29 aprile

1992, n. 6, ha consentito di raggiungere risultati non trascurabili in termini di riduzione delle emissioni. Il costo risulta assai elevato per i consumatori: risultati analoghi si sarebbero potuti raggiungere con minori oneri. Con il decreto del Ministro dell'industria del 24 gennaio 1997 l'operatività del provvedimento Cip n. 6 del 1992 è stata limitata alle iniziative già autorizzate. Qualche correzione verrà introdotta, nel rispetto della legge n. 481 del 1995 e dei rapporti contrattuali da essa protetti, per evitare eccessive lievitazioni dell'onere.

La nuova incentivazione delle fonti rinnovabili sarà riavviata con forme caratterizzate da un miglior rapporto tra costo e risultato, attente all'innovazione tecnologica. Definite le quantità di capacità produttiva da incentivare, si procederà a bandire gare per ottenere la riduzione del costo attraverso la concorrenza tra i costruttori di impianti, come già è consuetudine in altri paesi e come viene suggerito dalla Commissione europea nel quadro dell'attuazione della Direttiva per il mercato interno dell'elettricità.

L'Autorità ha collaborato alla definizione di una nuova normativa sulla protezione dagli effetti dei campi elettrici ed elettromagnetici, fornendo osservazioni alla Presidenza del Consiglio e alla Commissione ambiente della Camera dei

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

Verso la liberalizzazione e la riorganizzazione dei servizi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA NUOVA REGOLAZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Autorità per l'energia elettrica e il gas

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 02.655651 fax 02.29014219
e-mail: milano@autorita.energia.it

Progetto grafico
Impaginazione

Barbara Forni, Sergio Menichelli
Antonio Ortolani



Pubblicazione della

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria

Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel 06.85981

Direttore: Mauro Masi

Coordinamento editoriale

Diana Agosti

Stampa e diffusione

Istituto Poligrafico
e Zecca dello Stato - Salario
Roma, 1998
