

**PRESENTAZIONE
DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ**

(Roma, 4 luglio 2001)

Signor Presidente della Repubblica,
Signori Presidenti del Senato e della Camera,
Ministri, Autorità, Signore, Signori,

l'Autorità per l'energia elettrica e il gas presenta oggi la sua quarta Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta.

Anche a nome degli altri componenti il collegio, prof. Giuseppe Ammassari e prof. Sergio Garribba, esprimo al Capo dello Stato la nostra gratitudine per aver voluto onorare questa cerimonia con la Sua presenza. Ne traiamo conforto e stimolo a operare.

Secondo il dettato della legge istitutiva, la Relazione riferisce sullo stato dei servizi, in radicale trasformazione per effetto dell'apertura alla concorrenza, e delle attività che l'Autorità ha svolto e ha in corso.

Nell'Unione europea la liberalizzazione dei mercati nazionali dell'elettricità e del gas e la loro integrazione in un mercato unico procedono in attuazione delle direttive adottate rispettivamente nel 1996 e nel 1998 e recepite in Italia. Il progresso è difforme nei diversi paesi: avanzato in alcuni casi ben oltre i livelli fissati nelle direttive, anche se ciò non significa che le condizioni di una effettiva concorrenza siano realizzate; frenato in altri casi al punto che il recepimento delle direttive non è ancora completato. Si evidenziano talora difficoltà e timori che richiedono pronta e adeguata risposta da parte delle istituzioni.

I PROGRESSI DELLA LIBERALIZZAZIONE

La liberalizzazione dei settori energetici procede in gran parte del mondo industrializzato generando benefici per lo sviluppo economico e sociale ed offrendo vantaggi evidenti: miglioramento della competitività del sistema produttivo, creazione di nuove imprese e di nuove attività anche su scala internazionale, crescente libertà di scelta per il consumatore.

In Europa le riduzioni dei prezzi intervenute nello scorso decennio appaiono generalmente in diretta correlazione con il grado di apertura del mercato. Nel Regno Unito e nei paesi scandinavi, dall'inizio degli anni novanta, fase di avvio della liberalizzazione, si sono registrate riduzioni dei prezzi dell'energia elettrica fino al 35 per cento in termini reali. Dal 1995 la flessione dei prezzi dell'elettricità è stata del 22 per cento circa nei paesi con apertura integrale del mercato, del 13 per cento nel caso di quelli con apertura inferiore al 40 per cento.

I benefici sono più evidenti se si volge lo sguardo verso il futuro: per sua natura, la liberalizzazione opera con tempi lunghi, come tutte le trasformazioni strutturali.

L'attenzione dell'opinione pubblica viene richiamata dall'emergere di alcune situazioni critiche. In aree caratterizzate da una rapida crescita della domanda di elettricità si sono manifestate insufficienze nella disponibilità di energia.

Particolare evidenza ha assunto il caso della California, dove il sistema elettrico è precipitato in una gravissima crisi con interruzioni della fornitura, forti aumenti dei prezzi, insolvenza delle imprese erogatrici. La crisi deriva da uno squilibrio nel rapporto tra domanda e offerta e da un sistema di regolazione mal disegnato e gestito, che ne ha amplificato gli effetti.

In California la domanda di elettricità è venuta crescendo a ritmo accelerato per i forti afflussi di popolazione, la crescita del-

l'economia e in particolare dei servizi informatici, che generano consumi elettrici anche per il condizionamento degli ambienti. L'offerta è stata frenata da vincoli ambientali severi e dalle incertezze connesse con una transizione alla concorrenza avviata senza la necessaria chiarezza nelle regole e nelle competenze delle diverse istituzioni pubbliche. La carenza delle linee di interconnessione non ha consentito al mercato locale di integrarsi con quelli contigui. Il rialzo dei prezzi all'ingrosso, alimentato anche dalla concomitante crescita dei prezzi del gas naturale, ha assunto dimensioni eccezionali per la rigidità della domanda e dell'offerta nel breve periodo.

La regolazione californiana, basata su prezzi liberi nel sistema borsistico e tariffe rigidamente vincolate nella vendita ai consumatori, ha impedito che il mercato inviasse adeguati segnali agli operatori. I prezzi all'ingrosso hanno raggiunto livelli fino a dieci volte superiori a quelli precedentemente in vigore. Il blocco amministrativo dei prezzi al dettaglio ha determinato la crisi finanziaria delle grandi imprese distributrici, il cui salvataggio è stato effettuato con fondi pubblici, generando gravi oneri per i contribuenti. I tardivi adeguamenti dei prezzi finali, concentrati nel tempo, stanno risultando particolarmente onerosi per i consumatori.

Il caso californiano non invita a rallentare la transizione, ma a disegnare accuratamente le regole della liberalizzazione, evitando situazioni di incertezza. Esso conferma l'efficacia del meccanismo di trasferimento dei prezzi all'ingrosso nelle tariffe al consumo finale definito da questa Autorità negli scorsi anni: un meccanismo di medie mobili che assorbe le fluttuazioni di breve periodo nei prezzi all'origine. L'esperienza californiana conferma l'opportunità che si crei un mercato delle capacità di lungo periodo e che l'Autorità mantenga il potere di intervento sui mercati all'ingrosso, qualora un'insufficiente concorrenza dia luogo a comportamenti anomali.

In Europa l'apertura dei mercati dell'energia elettrica e del gas alla concorrenza procede, anche se con difficoltà. I mercati energetici nazionali o regionali restano poco comunicanti: la loro transizione verso un mercato unico su scala continentale è frenata dall'insufficienza delle interconnessioni fisiche, dalla eterogeneità delle strutture industriali e di mercato, dall'insufficiente incisività delle regole comuni indicate nelle direttive europee e dalla diversa velocità e intensità con cui i sistemi nazionali convergono verso di esse.

Le società o enti che gestiscono le reti di trasporto dell'elettricità in Europa non hanno ancora raggiunto l'accordo per introdurre un sistema trasparente di tariffe transfrontaliere: ciò che costituisce un ostacolo alla libera circolazione dell'energia.

La direttiva 98/30/CE sul mercato del gas naturale non è stata ancora recepita da alcuni Stati membri, tra cui la Francia e la Germania.

All'inizio di marzo 2001 la Commissione europea ha proposto al Consiglio europeo una nuova direttiva per modificare le vigenti direttive di liberalizzazione del mercato elettrico e di quello del gas naturale, in modo da correggerne le carenze che l'esperienza ha evidenziato e accelerare il processo anticipando al 2005 la libertà di scelta del fornitore per tutti i consumatori.

La proposta di direttiva rafforza la separazione tra l'attività di vendita dell'energia al cliente e l'attività di trasporto dell'energia sulle reti nazionali e locali, in modo da consentire una parità di accesso alla rete per le imprese in concorrenza. Vi si prevede anche l'istituzione in tutti gli Stati membri di una autorità di regolazione indipendente da interessi settoriali, dotata di ampia autonomia e avente compiti di regolazione tra cui, come minimo, la fissazione delle condizioni di accesso alle reti e alle altre infrastrutture essenziali, incluse le interconnessioni con l'estero. Assieme alla nuova direttiva la Commissione ha proposto un regolamento per introdurre regole tariffarie che eliminino le barriere alla circolazione dell'energia elettrica.

Il Consiglio europeo di Stoccolma, tenutosi il 23 e 24 marzo, ha rinviato l'esame delle proposte. Da questa decisione il processo di liberalizzazione risulta frenato e indebolito.

Gioverebbe all'instaurarsi di un clima di certezze, e quindi allo sviluppo dell'attività produttiva, una convergenza degli Stati membri su determinazioni comuni, orientate alla completa liberalizzazione entro breve tempo. È necessaria una maggiore uniformità nel recepimento delle direttive esistenti.

L'esigenza di armonizzazione è rafforzata dalla prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea. I paesi in attesa di integrazione sono caratterizzati da forti tassi di crescita e da sistemi energetici poco efficienti, che richiedono ingenti investimenti per lo sviluppo e l'ambientalizzazione degli impianti.

La sicurezza dell'approvvigionamento, cui la Commissione ha dedicato il recente Libro Verde, dovrà essere perseguita attraverso azioni concertate. La creazione di un sistema energetico europeo integrato e liberalizzato contribuirà efficacemente anche alla sicurezza: unificando sistemi diversi, esso ridurrà i rischi delle singole fonti di approvvigionamento.

Il legame dell'Europa con i paesi del bacino del Mediterraneo dovrà essere rafforzato con il potenziamento della cooperazione e delle infrastrutture di interconnessione.

La liberalizzazione costituisce una scelta europea non soggetta a ripensamenti. La sua attuazione è avviata oltre il punto di non ritorno: non vi è alternativa al proseguire il cammino con determinazione e impegno.

IL MERCATO ELETTRICO

I prezzi dell'elettricità in Italia sono alti a confronto con quelli europei. La media delle tariffe domestiche italiane supera la media europea di circa il 20 per cento: quelle italiane sono notevol-

mente inferiori nel caso di consumi ridotti, significativamente più alte per consumi elevati. Le tariffe elettriche praticate alle utenze industriali superano le corrispondenti medie europee di un importo variabile fra il 25 e il 50 per cento. Sul mercato libero dell'elettricità, in rapido sviluppo, i prezzi sono del 10-15 per cento inferiori alle tariffe applicate ai clienti vincolati.

In molti paesi le tariffe e i prezzi si sono ridotti nonostante i rialzi dei prezzi internazionali del petrolio e del gas naturale; in Italia, data la dipendenza della generazione elettrica dagli idrocarburi, le tariffe sono aumentate mediamente del 10 per cento tra l'inizio del 2000 e la metà dell'anno in corso. Il divario con il resto d'Europa è cresciuto.

Nello stesso periodo le tariffe elettriche italiane, se calcolate al netto del costo del combustibile, sono diminuite del 10 per cento circa; è previsto un calo ulteriore nel 2002. Le disposizioni dell'Autorità, che anticipano gli effetti attesi dalla concorrenza, hanno contrastato l'effetto inflazionistico derivante dal mercato petrolifero mondiale e dalla debolezza del cambio.

Non è solo l'elevata dipendenza dal petrolio, pari al 34 per cento contro il 10 medio dell'Unione europea, la causa degli alti prezzi dell'energia elettrica in Italia. Ad essa concorre la scarsa efficienza di un parco di generazione in parte obsoleto, che presenta rendimenti di conversione modesti.

Pesa anche l'elevato livello dei cosiddetti oneri generali di sistema. La loro incidenza complessiva sul costo medio del chilowattora ha raggiunto l'8 per cento.

Tra gli oneri di sistema emerge come particolarmente oneroso il sostegno alle fonti rinnovabili e agli impianti cosiddetti assimilati, basato su norme introdotte nel 1991 e 1992.

A partire dal gennaio dell'anno in corso un decreto ministeriale ha posto sul mercato, con procedure di asta, una quantità di energia prodotta da fonti rinnovabili e assimilate pari a oltre un

decimo dell'intera produzione nazionale. Questa produzione è remunerata all'origine con un prezzo di acquisto definito da provvedimenti di legge emanati tra il 1991 e il 1995. Le aste, in parte riservate a clienti disposti ad accettare clausole di interrompibilità, hanno fatto emergere prezzi largamente inferiori a quelli corrisposti ai generatori. La differenza concorre ad alimentare gli oneri di sistema gravanti sulla generalità dei consumatori di energia elettrica.

Figurano anche tra gli oneri di sistema i costi per la transizione dal monopolio alla concorrenza; essi comprendono i rimborsi per gli investimenti operati e gli impegni assunti dall'impresa già monopolista e delle altre imprese produttrici-distributrici, e che il mercato concorrenziale può non consentire di ammortizzare o onorare: si tratta dei "costi non recuperabili" o "costi incagliati" (stranded costs nell'esperienza delle liberalizzazioni americane).

Nel proporre i criteri di definizione e calcolo dei costi ammessi a rimborso, l'Autorità si è attenuta al criterio di riconoscere solo gli oneri effettivamente non recuperabili, in modo da non gravare sui consumatori in misura ingiustificata. L'Autorità deve oggi attuare disposizioni governative, per essa vincolanti ai sensi del decreto legislativo n. 79 del 1999, che si discostano da tali criteri. Se l'importo dei "costi incagliati" fosse quello massimo indicato dal Governo, 15.000 miliardi di lire, e se fosse ripartito sui quattro anni che mancano al termine di tale disciplina transitoria, esso comporterebbe un intollerabile aggravio dei prezzi a carico della generalità dell'utenza, pari a oltre 14 lire per chilowattora.

L'ordinamento tariffario è ora coerente con la transizione ai prezzi di mercato: le tariffe per la fornitura ai clienti finali risultano come somma di componenti distinte, alcune delle quali destinate a essere sostituite da prezzi di mercato.

La componente tariffaria corrispondente al costo della generazione è stata unificata, abbandonando la distinzione per tipologia di impianti. L'assorbimento del rimborso del costo del combusti-

bile, precedentemente separato, ha determinato un aumento dei ricavi per l'energia generata da impianti idroelettrici: esso viene in parte e transitoriamente prelevato in modo da attenuare l'inasprimento degli oneri a carico dei consumatori.

Anche nel mercato dei clienti vincolati gli esercenti hanno ora la facoltà di offrire ai loro clienti "opzioni tariffarie" tra cui essi possono scegliere: si introduce così una limitata flessibilità nel sistema tariffario, già in questa fase di avvio della liberalizzazione. Le imprese hanno iniziato ad avvalersi di tale opportunità.

Gli alti prezzi dell'elettricità indeboliscono la posizione competitiva delle imprese per le quali l'energia elettrica è un fattore di costo significativo. La risposta al problema non può risiedere in regimi tariffari settoriali, che sarebbero equivalenti a sussidi: essa sta nella liberalizzazione, che deve essere accelerata.

La domanda

Un assetto liberalizzato poggia su tre sostegni: una domanda libera di scegliere, un'offerta concorrenziale, un accesso alle reti garantito a condizioni di parità fra operatori.

I clienti idonei ad acquisire elettricità sul mercato libero sono più che raddoppiati in poco più di un anno: nel maggio 2001 essi erano 1.200, con oltre 8.000 siti di prelievo, ed esprimevano una domanda pari a oltre un terzo di quella totale. I clienti saliranno a circa 150.000, con consumi dell'ordine del 60 per cento del totale, quando la soglia di accesso all'idoneità scenderà a 100.000 chilowattora per anno, tre mesi dopo l'ultimazione delle previste cessioni delle centrali dell'Enel. Entrerà allora di diritto nel mercato libero il tessuto delle piccole e medie imprese che connota la struttura produttiva italiana; molte di queste già vi accedono attraverso i consorzi di acquisto.

Essenziale ai fini dell'esercizio dell'effettiva libertà di scelta del fornitore è la possibilità per i clienti e per i loro fornitori di accedere senza restrizioni ingiustificate alle reti locali di distribu-

zione. È quindi necessario che l'attività di distribuzione, soggetta a concessione esclusiva, sia nettamente separata da quella di vendita, che è invece attività libera e in concorrenza: questa è la scelta operata dalla Commissione europea nella recente proposta di revisione delle direttive energetiche.

In Italia l'Autorità ha introdotto, già nel 1999, l'obbligo di separazione contabile tra distribuzione e vendita.

Il Ministro dell'industria, secondo le previsioni del decreto legislativo n. 79 del 1999, ha avviato il rilascio delle concessioni di distribuzione valide fino al 2030. L'Autorità ha proposto al Governo di limitare l'oggetto della concessione, escludendone le attività di vendita e di misurazione dei consumi. Il controllo dei misuratori consente l'accesso a informazioni che hanno primaria importanza nell'esercizio della vendita. Occorre evitare che siano adottati standard tecnici degli apparati di misura che possano in futuro rivelarsi di ostacolo all'entrata di concorrenti nella vendita e alla libertà di scelta da parte del cliente.

L'Autorità ha inoltre proposto che, nel definire il regime delle concessioni, fosse prevista una possibilità di articolazione per zone territoriali, in modo da favorire una competizione almeno comparativa.

Le proposte dell'Autorità hanno ricevuto significativo, ma non totale, accoglimento negli atti di concessione rilasciati dal Ministero dell'industria.

Nei comuni in cui operano più distributori la concessione è unica. Il passaggio delle porzioni di rete dell'Enel ai distributori locali, previsto dal decreto legislativo n. 79 del 1999, è stato compiuto solo in pochi casi. Preoccupa il protrarsi di una situazione incerta, che penalizza gli investimenti. In mancanza di una soluzione consensuale o arbitrale, è previsto che il concessionario locale eserciti l'attività subentrando al proprietario della rete, cui corrisponderà un canone corrispondente all'utilizzazione della

rete stessa. L'Autorità determinerà tale canone applicando i criteri già utilizzati per definire le tariffe di distribuzione.

L'offerta

All'espansione della domanda potenziale sul mercato libero non ha finora corrisposto un comparabile sviluppo della disponibilità offerta.

L'offerta si presenta caratterizzata da un'elevata concentrazione. Nessuna delle previste cessioni di centrali dell'Enel è stata realizzata, mentre è trascorso più di metà del tempo previsto dal decreto legislativo n. 79 del 1999, con grave ritardo per la formazione di un'offerta concorrenziale.

La concentrazione dell'offerta è destinata a permanere anche nel medio periodo. Il principale operatore continuerà a detenere una posizione dominante nel mercato della produzione interna, superiore al 50 per cento del totale se si esclude l'autoproduzione, anche dopo il completamento delle cessioni di impianti per 15.000 MW previste dal decreto legislativo n. 79 del 1999 e l'ulteriore dismissione di 5.500 MW di capacità di generazione a cui l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato ha subordinato l'approvazione di un'acquisizione societaria nel settore della telefonia da parte del gruppo Enel. Gran parte degli impianti ceduti dovranno essere radicalmente ammodernati, restando fuori servizio per non meno di due anni. Rispetto al complesso dell'offerta, inclusiva delle importazioni, il gruppo Enel appare destinato a mantenere a lungo una quota attorno al 40 per cento.

La concentrazione dell'offerta non può essere valutata nel mercato elettrico con criteri uguali a quelli in uso per altri mercati. Non vi è possibilità di ricorso a scorte. L'eccesso di capacità produttiva che si verifica nei periodi di bassa domanda, notturni e festivi, non influisce sulla formazione del prezzo nei periodi di elevata domanda, quando l'operatore dominante, che dispone degli impianti marginali, può determinare il prezzo.