



Autorità per l'energia elettrica e il gas

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL RIASSETTO DEL
SETTORE ELETTRICO**

Memoria per l'audizione del 26 gennaio 1999 davanti alle Commissioni riunite Industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica e Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati

Memoria presentata per l'Autorità per l'energia elettrica e il gas dal presidente prof. Pippo Ranci

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati

Ringrazio anche a nome degli altri due componenti dell'Autorità per l'energia elettrica il gas qui presenti, il prof. Giuseppe Ammassari e il prof. Sergio Garribba le Commissioni riunite Industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica e Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati per l'opportunità offerta da questa audizione che ci consente di dare il nostro contributo ad un tema così importante come il riassetto del settore elettrico nazionale che viene discusso ai fini del recepimento e dell'attuazione nell'ordinamento legislativo e normativo nazionale della direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996.

Lo schema di decreto legislativo, recante la prima attuazione della direttiva europea e approvato dal Consiglio dei ministri ha approvato lo scorso 10 novembre, disciplina la transizione da una gestione diretta da parte dello Stato di molte delle attività e dei servizi relativi al settore elettrico verso un sistema orientato alla liberalizzazione, come strumento attraverso cui promuovere fondamentali recuperi sul piano dell'efficienza del servizio, del contenimento dei costi per i consumatori e gli utenti, tenendo conto degli obiettivi nazionali di difesa dell'ambiente, di uso razionale delle risorse e di carattere sociale.

Il decreto di attuazione rappresenta una tappa decisiva che pone le basi per una trasformazione del settore elettrico nazionale ormai irreversibile nel contesto europeo.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è stata in generale investita di funzioni di promozione del processo di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza, tanto attraverso le funzioni di regolazione dei servizi di pubblica utilità afferenti il settore elettrico, quanto attraverso la sua funzione di controllo della qualità e della modalità di erogazione dei servizi. Queste attività e funzioni vengono esercitate dall'Autorità attraverso il costante rapporto di collaborazione e informazione con il Parlamento ed il Governo cui la stessa l'Autorità è chiamata al fine di assicurare un'evoluzione del settore coerente con le dinamiche tecnologiche, le condizioni di mercato, le normative europee e la politica economica del Governo..

Con riferimento all'attuazione della direttiva europea 96/92/CE, è stato consegnato un documento recante "Osservazioni e proposte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per l'attuazione della direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica". In questo documento sono state esposte le indicazioni ritenute più aderenti agli obiettivi posti a base della creazione del mercato elettrico interno. L'Autorità rileva che molte delle indicazioni formulate nel richiamato documento hanno trovato riscontro nello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri.

La presente memoria muove pertanto dallo schema di decreto e contiene, secondo uno spirito costruttivo, osservazioni che possono concorrere a rendere il decreto di attuazione ancora più funzionale alle finalità per cui è stato adottato e a introdurre elementi di flessibilità che consentano di meglio adattare e finalizzare il

processo di trasformazione del settore elettrico nazionale in relazione alle dinamiche economiche e tecnologiche europee. Sono peraltro condizioni indispensabili e irrinunciabili per l'avvio del processo di liberalizzazione le soglie di apertura del mercato ai clienti liberi e di dismissione di impianti di generazione dal soggetto monopolista previste dallo schema di decreto legislativo. D'altro lato appare necessario, a fronte di riserve e obiezioni avanzate nei confronti dello schema di decreto di attuazione della direttiva europea, mostrare come molte di queste riserve e obiezioni possano essere superate per mezzo di un efficace assetto istituzionale.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ritiene che proprio la legge 14 novembre 1995, n. 481 consenta di tutelare consumatori e utenti e gli interessi più generali del Paese, identificandola come soggetto garante complessivo del sistema elettrico e quindi protagonista nell'applicazione del decreto, e nelle successive modifiche e nelle predisposizioni di regolamenti, direttive e norme a contenuto specialistico.

Con queste premesse e finalità cercheremo dapprima di rappresentare l'effettivo impatto che lo schema di decreto di attuazione della direttiva 92/92/CE può produrre sulla liberalizzazione del settore elettrico. Verranno quindi offerti elementi di valutazione di alcuni punti e soluzioni proposti dallo schema di decreto con l'intento di mettere in evidenza aspetti che sembrano suscettibili di interventi integrativi o migliorativi.

1. Condizioni ed effetti della liberalizzazione

La scelta a favore della liberalizzazione del settore elettrico è oggetto della direttiva europea e del decreto legislativo di attuazione in discussione, ma già era stata indicata dal legislatore con la legge 14 novembre 1995 n.481. Il decreto si colloca quindi in un solco di decisioni assunte, cui deve essere dato seguito con coerenza e tempestività, onde rendere massimi i benefici per la collettività e minimi i costi.

Poiché il dibattito in questa sede si è esteso dalle particolari modalità tecniche della liberalizzazione ad una valutazione d'insieme circa l'opportunità della trasformazione, faremo alcune considerazioni sulla questione degli effetti positivi attesi dal processo di liberalizzazione e su alcune condizioni che tale processo deve rispettare. Nell'Europa dell'Euro assumono infatti sempre maggior rilievo i fattori di competitività esterni alle imprese e costituiti dal costo, dalla qualità, e dall'affidabilità dei servizi: tra questi il servizio elettrico che per alcuni comparti produttivi presenta un'incidenza elevata sul costo globale di produzione e che in molti casi è insostituibile.

Il beneficio più atteso, e spesso discusso della liberalizzazione, è la riduzione del prezzo del servizio elettrico per i consumatori e utenti industriali e domestici. L'esperienza di liberalizzazioni realizzata in altri Paesi sembra confermare aspettative ottimistiche, purché non si attendano effetti immediati e miracolosi. Ad esempio, nel Regno Unito i prezzi dell'elettricità, rilevati al netto dell'inflazione, tra il 1990 ed il 1997 si sono ridotti del 28 % per le utenze industriali (mentre diminuivano solo del 10% nella media dell'UE); e per le utenze domestiche sono diminuiti del 9% mentre nella media UE sono aumentati del 5% (dati dell'Agenzia Internazionale dell'Energia dell'OCSE).

Studi condotti con tecniche econometriche finalizzate a precisare il termine ipotetico di confronto (che cosa sarebbe successo in assenza di liberalizzazione), forniscono valutazioni complessive in linea con quella esposta.

Nei primi anni dopo la liberalizzazione si è visto prevalentemente l'aumento dei profitti, che ha generato la sensazione di un processo squilibrato a svantaggio dell'utenza (e in parte così è stato, per le carenze di una regolazione priva di esperienza). Ma la trasformazione ha poi prodotto i suoi frutti. I piccoli utenti, rimasti vincolati fino al 1997, hanno potuto beneficiare della trasformazione realizzata negli anni precedenti e nel passaggio al mercato liberalizzato hanno conseguito nel 1998 una riduzione di prezzi del 6 %. L'esperienza spagnola, recentemente avviata, sembra fornire risultati ugualmente incoraggianti e in tempi più brevi. Conferme sui benefici della liberalizzazione vengono anche da numerosi altri Paesi, specie extraeuropei, che non citeremo perché meno comparabili per le diversità nella struttura economica e settoriale.

In generale, la riduzione dei prezzi si realizza attraverso un aumento dell'efficienza, ottenuto a sua volta attraverso lo stimolo della concorrenza. Si tratta di una catena nella quale si può essere fiduciosi, a condizione che il processo di liberalizzazione sia intrapreso con chiarezza, in modo da dare certezze agli operatori, e sia vigilato accuratamente. La vigilanza è necessaria affinché siano mantenute e rafforzate le garanzie di qualità e universalità proprie del servizio pubblico, e affinché i guadagni di efficienza siano solo in parte e solo temporaneamente assorbiti da maggiori profitti, come è necessario che avvenga perché le imprese abbiano un incentivo a realizzarli, e si traducano gradualmente ma sicuramente in riduzioni di prezzi per l'utenza. La regolazione prevista dalla legge 14 novembre 1995 n. 481 e attuata dall'Autorità consente di soddisfare le esigenze descritte.

Per la qualità del servizio l'Autorità sta definendo i livelli obbligatori, dopo aver verificato la situazione attuale e le concrete possibilità di miglioramento, nonché le procedure per mantenere uniformità di definizioni e misurazioni tra i vari esercenti. La tariffa unica nazionale verrà garantita attraverso una perequazione tariffaria per la quale l'Autorità dispone di studi, ormai in fase avanzata, sui diversi costi della generazione e della distribuzione nelle varie zone, misurati in modo sufficientemente oggettivo per non offrire riconoscimento alle eventuali inefficienze dei distributori. Poiché le differenze di costo che devono essere compensate per assicurare la tariffa unica nazionale riguardano essenzialmente la distribuzione, la perequazione tariffaria è lo strumento adeguato.

I vantaggi della liberalizzazione vanno oltre la riduzione dei prezzi. Essa consente un dispiegarsi dell'iniziativa imprenditoriale (ad esempio, nel Regno Unito la liberalizzazione ha determinato il sorgere di un centinaio di nuove imprese solo nel settore della generazione di elettricità, e di molte altre nella commercializzazione e nei servizi professionali). Tra queste ultime va compresa anche la consulenza ai consumatori al fine dell'ottimizzazione dell'uso dell'energia, con il risultato di produrre risparmi sul costo energetico e riduzioni del danno ambientale. Un ulteriore contributo della liberalizzazione alla tutela dell'ambiente viene dall'impulso che la concorrenza imprime alla costruzione di impianti nuovi, con migliori caratteristiche di efficienza energetica.

Naturalmente tutto ciò ha un costo. L'accelerazione nell'ammodernamento degli impianti implica che vecchi impianti fisicamente ancora utili siano messi fuori servizio, con un'operazione che un monopolista non avrebbe interesse a compiere; ma che è nell'interesse del Paese. Analogamente la ricerca dell'efficienza può comportare in una prima fase riduzioni immediate o locali del livello di occupazione che tuttavia un soggetto monopolista potrebbe evitare addossando agli utenti il costo dell'inefficienza. Il recupero dell'occupazione avviene attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro nelle nuove attività del settore, e indirettamente attraverso lo sviluppo generale indotto dall'aumento di competitività del sistema economico. Come spesso accade nelle trasformazioni dell'economia, i costi dello sviluppo sono immediatamente visibili e determinano resistenze anche legittime e comprensibili, mentre i vantaggi sono diffusi, indiretti e quantificabili solo successivamente. Essi sono tuttavia di norma maggiori, e la differenza si accentua nel tempo dato che un assetto concorrenziale è più dinamico e flessibile, e tutela meglio l'interesse complessivo del sistema rendendolo meno dipendente dai comportamenti virtuosi e dal successo di un singolo soggetto.

Le asimmetrie tra costi concentrati, visibili e immediati e vantaggi diffusi, mediati e meno identificabili, ha spesso indotto a preferire politiche difensive in quanto immediatamente più rassicuranti, ma che risultano poi insoddisfacenti quando si esaminano i risultati.

Infine una liberalizzazione può essere giudicata per i suoi effetti sulle imprese del settore che in essa sono coinvolte. Deve essere rilevato che l'Enel, anche dopo le dimissioni previste dal decreto, resterebbe un'impresa elettrica di grandissime dimensioni a livello europeo (la seconda in Europa) e mondiale e che il suo punto di debolezza nel confronto competitivo è oggi costituito dalla sua totale concentrazione in un mercato nazionale protetto. Si può anche rilevare, tra l'altro, che le imprese più aggressive e profittevoli, e quindi in più rapida crescita, in Europa e nel mondo non sono né le più grandi, né quelle già in partenza verticalmente integrate.

Il futuro della maggiore impresa nazionale ha perciò una via obbligata: quella della entrata nella competizione europea e mondiale attraverso un consolidamento patrimoniale, che le dimissioni possono facilitare, e attraverso un recupero di efficienza ed un addestramento alle regole di funzionamento dei mercati competitivi, che verranno indotti in parte dalla riforma proposta e in parte dalla nuova politica tariffaria.

In altri termini un processo di liberalizzazione esplica i suoi vantaggi se è chiaramente disposto nella legislazione nazionale e se la sua realizzazione è ben delineata per tappe concatenate in modo coerente e affidata a istituzioni autorevoli e attrezzate i cui poteri sono ben definiti e la cui continuità è assicurata. Solo in un contesto di certezze le imprese investono e si sviluppano.

2. La trasmissione dell'energia elettrica.

Condizione fondamentale per garantire l'effettività del processo di liberalizzazione nella generazione e nella vendita di energia elettrica è l'indipendenza dell'ente gestore del sistema di trasmissione nazionale. A tale fine occorre che il nuovo regime assicuri:

- garanzie di accesso alla rete di trasmissione elettrica e di uso a condizioni non discriminatorie per tutti i soggetti economici interessati (generatori, distributori, rivenditori grossisti, acquirente unico, clienti idonei);
- manutenzione e sviluppo della rete di trasmissione adeguati alle esigenze di copertura della domanda, da gestire con criteri di efficienza economica, per garantire un livello il più possibile uniforme di sicurezza e qualità del servizio, e di tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale.

Di conseguenza la manutenzione e lo sviluppo della rete di trasmissione nazionale, nonché il dispacciamento degli impianti di generazione e delle linee, dovranno essere affidati ad un soggetto che abbia caratteristiche di indipendenza, di efficienza e di imprenditorialità e che presti il servizio all'intero sistema. Su questa linea di impostazione si sono mossi gli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Riguardo all'assetto proprietario del gestore della rete e all'integrazione dell'attività di trasmissione con altre fasi del sistema elettrico, con riferimento a quanto prescrive la direttiva europea, nella quale si richiede come condizione minima la separazione contabile delle attività (articolo 14) e la separazione gestionale del gestore della rete da altre attività (articolo 7, paragrafo 6), si possono riscontrare tre tipologie organizzative:

- a) il gestore della rete viene isolato organizzativamente e funzionalmente all'interno della struttura verticalmente integrata mediante una separazione limitata al piano contabile e gestionale (Danimarca - regioni est: Elkraft, Francia, Germania, Irlanda);
- b) il gestore della rete è una società indipendente al cui capitale partecipano soggetti attivi nella generazione (Austria, Olanda, Portogallo, Irlanda) o nella distribuzione (Danimarca- Eltra);
- c) il gestore della rete è una società indipendente dalle altre attività del sistema elettrico (Regno Unito, Spagna, Finlandia, Svezia) e le partecipazioni al capitale di operatori del mercato elettrico non possono superare soglie prestabilite.

Lo schema di decreto legislativo opera una scelta nel senso della separazione tra proprietà e gestione che trova un assetto corrispondente solo in Spagna, peraltro in una situazione nella quale sono prevenuti possibili conflitti di interesse non avendo il titolare delle rete ulteriori interessi nel settore.

Al fine di configurare un assetto minimo a garanzia delle esigenze di indipendenza di cui in premessa, l'articolo 36, lettera b), della legge n. 128/98 prevede che "il gestore della rete di trasmissione sia anche il dispacciatore, garantendo sia la funzione pubblicistica, sia la neutralità di tale servizio, al fine di assicurare l'accesso paritario a tutti gli utilizzatori".

Il combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'articolo 3 dello schema di decreto di attuazione contiene alcune previsioni che si prestano ad interventi migliorativi.

In particolare, al comma 1, nell'individuare le attività attribuite all'ente gestore della rete di trasmissione nazionale, oltre a richiamare quelle espressamente previste nella legge di delega (trasmissione e dispacciamento), ne indica una terza, la "gestione unificata della rete di trasmissione nazionale", che, stanti le definizioni di trasmissione e

dispacciamento contenute nell'articolo 2 dello schema di decreto di attuazione, comprende le attività di manutenzione e sviluppo della rete di trasmissione nazionale.

In questo modo, in base ai contenuti contenuta nel successivo comma 3, una delle fondamentali esplicazioni dell'attività di trasmissione, nonostante l'esplicita riserva all'ente gestore posta nella legge di delega, potrebbe essere demandata ai proprietari di porzioni della rete nazionale di trasmissione.

Tali soggetti si troverebbero di conseguenza ad operare al di fuori del sistema di convenzioni previste dall'articolo 3, comma 10, dello schema di decreto di attuazione, essendo legittimati ad assumere direttamente anche le decisioni in ordine agli interventi di manutenzione e sviluppo, con la conseguente riduzione delle garanzie di indipendenza, efficienza e imparzialità delle funzioni di trasmissione e dispacciamento.

Sembra di conseguenza necessario che nel disciplinare l'attività di trasmissione si eviti la sopra illustrata impostazione o che comunque l'opzione prefigurata sia sottoposta ad una autorizzazione rispetto alla quale l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nella sua posizione di organismo investito della funzione di garanzia del processo di liberalizzazione, debba perlomeno rilasciare un parere obbligatorio.

3. Costituzione ed entrata in operatività dell'ente gestore della rete di trasmissione nazionale

Altre criticità sono rilevabili sul piano delle procedure aventi ad oggetto la costituzione dell'ente gestore della rete di trasmissione nazionale e la definizione degli strumenti regolamentari e convenzionali necessari per la sua entrata in operatività.

L'esame delle disposizioni dello schema di decreto legislativo mette in evidenza come la procedura di costituzione dell'ente gestore della rete di trasmissione nazionale presenti margini di miglioramento.

L'entrata in operatività dell'ente gestore della rete di trasmissione nazionale sarebbe infatti l'esito di un processo articolato in quattro passaggi fondamentali:

- a) acquisizione delle risorse umane e materiali necessarie alla svolgimento dell'attività (articolo 3, comma 4, dello schema di decreto di attuazione);
- b) nomina dell'organo di vertice investito della legale rappresentanza (articolo 3, comma 7, dello schema di decreto di attuazione);
- c) definizione del regolamento in materia di organizzazione e di funzionamento (articolo 3, comma 8, dello schema di decreto di attuazione);
- d) stipula delle convenzioni con i soggetti proprietari delle reti di trasmissione al fine attivare le procedure per la definizione degli interventi di manutenzione, sviluppo e gestione della rete di trasmissione nazionale (articolo 3, comma 10, dello schema di decreto di attuazione).

Nella disciplina di ciascuno dei quattro passaggi, così come nella complessiva configurazione della procedura, alcuni profili richiedono precisazioni.

Con riferimento al passaggio di cui al punto a) si nota come:

- la decorrenza dei termini entro i quali la fase deve essere portata a compimento è incerta; i sessanta giorni entro i quali deve essere effettuato il conferimento da parte dell'Enel Spa decorrono infatti dalla "costituzione" dell'ente gestore della rete di trasmissione nazionale; se si adotta l'interpretazione più plausibile della nozione di costituzione identificandola con l'approvazione del regolamento in materia di organizzazione e funzionamento (articolo 3, comma 8 dello schema di decreto di attuazione), la decorrenza del termine di sessanta giorni è incerta dal momento che per l'adozione di detto regolamento non è previsto alcun termine;
- ulteriori problemi si riscontrano anche sul terreno, ancora più delicato, del trasferimento della responsabilità delle attività di trasmissione e dispacciamento dall'Enel Spa all'ente gestore della rete di trasmissione nazionale; l'articolo 3, comma 4, prevede che la responsabilità venga trasferita all'ente dal momento dell'emanazione del richiamato regolamento di cui all'articolo 3, comma 8, dello schema di decreto di attuazione; qualora tale momento coincida, come è probabile, con quello della costituzione dell'ente, allora si verrebbe a determinare una situazione nella quale l'ente avrebbe la responsabilità di gestire la rete di trasmissione nazionale senza disporre dei mezzi (risorse umane e materiali) per poter concretamente esercitare tale attività (non si può infatti nemmeno ipotizzare che il conferimento possa essere effettuato anteriormente alla approvazione del regolamento, dal momento che l'ente non avrebbe la possibilità giuridica di prendere in carico beni o rapporti di lavoro).

Con riferimento al passaggio di cui al punto b) si deve nuovamente constatare che le norme dello schema di decreto di attuazione non prefigurano un termine entro il quale i regolamenti debbono essere adottati, in tal modo introducendo un elemento di incertezza nei tempi di entrata in operatività dell'ente gestore.

Analogha considerazione deve essere svolta con riferimento al punto c).

Quanto infine al punto d), esso rappresenta un passaggio necessario e complementare, rispetto al regolamento in materia di organizzazione e funzionamento, al fine di porre l'ente nelle condizioni di esercitare le proprie funzioni. Sotto questo profilo le disposizioni del decreto legislativo richiedono un triplo livello di determinazioni necessarie e non vincolate a termini perentori:

- 1) definizione dell'ambito della rete nazionale di trasmissione, per cui è richiesto un decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (articolo 3, comma 6, dello schema di decreto di attuazione);
- 2) definizione di uno schema tipo di convenzione con decreto del Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas;
- 3) stipula delle convenzioni tra ente gestore della rete di trasmissione nazionale e soggetti proprietari delle reti in applicazione dello schema di cui al precedente punto 2.

Nessuno dei tre livelli individuati sembra essere ancorato ad un termine perentorio. Tale incertezza può creare problemi in sede di applicazione dal momento che la complessità del processo decisionale che condurrà alle convenzioni (che sono, lo

si ribadisce, una condizione essenziale perché l'ente gestore della rete di trasmissione nazionale possa operare) può comportare tempi maggiori di quanto non siano quelli richiesti per portare a compimento le fasi di cui alle lettere a), b) e c).

Potrebbe in sostanza prodursi una situazione in cui l'ente gestore della rete di trasmissione nazionale dispone delle risorse umane e materiali per esercitare le attività di propria competenza, in cui acquisisce la responsabilità gestionale, ma in cui non può attivarsi per non aver ancora stipulato le convenzioni che consentono di disporre materialmente della rete di trasmissione nazionale.

Il quadro sinteticamente tracciato evidenzia un'impostazione in base alla quale, se lo schema di decreto di attuazione venisse definitivamente approvato nella sua attuale configurazione, si potrebbero porre le condizioni per il mantenimento, per un periodo indeterminato e prolungato, in capo all'attuale soggetto monopolista della responsabilità di gestire il sistema di trasmissione nazionale, e potrebbero crearsi problemi per la funzionalità, l'efficienza e, in ultima analisi, la stessa sicurezza del sistema elettrico nazionale, oltre che per gli esiti della liberalizzazione.

4. La gestione della rete di trasmissione nazionale: aspetti istituzionali

Lo schema di decreto legislativo definisce e regola le attribuzioni amministrative necessarie a garantire l'effettività del processo di liberalizzazione. Al riguardo si deve ribadire che il processo di liberalizzazione ha avuto il suo primo stadio di attuazione nelle disposizioni della legge n. 481/95 e, in particolare nella definizione dell'impianto istituzionale dell'intervento pubblico nel settore liberalizzato, impianto basato sull'istituzione dell'autorità indipendente di regolazione e sul mantenimento in capo all'amministrazione centrale delle funzioni di indirizzo e programmazione.

La preventiva definizione degli aspetti istituzionali della liberalizzazione ha fatto pertanto sì che, in base alla legge di delega, non venissero conferiti mandati volti ad incidere su tali aspetti, ciò comportando la implicita assunzione di due criteri di esercizio della delega, da intendersi come esclusione di qualsiasi intervento modificativo del modello varato in base alla legge n. 481/95 e come indicazione del necessario titolare delle funzioni di regolazione richieste ai fini dell'attuazione della direttiva europea.

Le uniche disposizioni che costituiscono eccezione ai suddetti criteri sono contenute nel comma 1, lettere b) e c), dell'articolo 36 della legge n. 128/98. La prima disposizione è incentrata sulla definizione delle attività di trasmissione e dispacciamento alla stregua di funzioni pubblicistiche di erogazione, quale garanzia delle condizioni di indipendenza e neutralità del gestore. Una seconda disposizione prevede una analitica individuazione delle funzioni di indirizzo e programmazione settoriali intestate all'amministrazione centrale, quale autonomo e complementare livello di intervento pubblico rispetto a quello regolatorio già definito in base alle disposizioni della legge n. 481/95.

Con riferimento alla disciplina delle attività di trasmissione e dispacciamento si riscontra un limitato numero di lacune che potrebbero dar luogo a inefficienze del sistema di regolazione e di garanzia del processo di liberalizzazione.

In primo luogo si deve segnalare la mancata attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas della funzione di determinazione dell'ambito della rete nazionale di trasmissione (articolo 3, comma 9, dello schema di decreto); le determinazioni in oggetto incidono profondamente sul processo di liberalizzazione e sull'effettiva attivazione di un contesto concorrenziale, sembrando conseguentemente oggetti necessari della funzione di regolazione attribuita all'Autorità per l'energia elettrica e il gas; al riguardo, tra l'altro, tale connessione è vieppiù segnalata dal fatto che la delimitazione della rete nazionale di trasmissione e, con essa, delle attività di trasmissione, rappresenta una decisione incidente in maniera determinante sulla definizione delle direttive in materia di separazione contabile e amministrativa che l'articolo 2, comma 12, lettera f), della legge n. 481/95 assegna all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (tale ultima attribuzione, è bene rimarcarlo, risulta espressamente confermata dal richiamato articolo 1, comma 1, dello stesso schema di decreto di attuazione).

In secondo luogo si deve rappresentare l'opportunità di prevedere funzioni di controllo in ordine alle concrete modalità di svolgimento del rapporto tra ente gestore della rete nazionale di trasmissione e proprietari delle reti, nonché poteri di intervento a garanzia degli interessi generali, attribuzioni che dovrebbero essere intestate all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

In terzo luogo sembrano opportuni interventi migliorativi sul piano della configurazione delle funzioni di indirizzo come risultante dai criteri definiti con la legge di delega.

L'articolo 36, comma 1, lettera c), della legge n. 128/98 prevede che al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentiti il Ministro del commercio con l'estero e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sia attribuita "...la responsabilità di salvaguardare la sicurezza e l'economicità del sistema di generazione elettrica nazionale per quanto riguarda l'utilizzo e l'approvvigionamento delle fonti energetiche primarie, operando per ridurre la vulnerabilità complessiva del sistema stesso;".

Nello schema di decreto legislativo di attuazione questa disposizione viene sostanzialmente, e correttamente, riprodotta, al fine di collocare tale funzione di indirizzo nel nuovo assetto, in sede di definizione della disciplina riguardante l'acquirente unico (articolo 4 dello schema di decreto di attuazione).

Non sembra invece condivisibile la formulazione della norma (articolo 3, comma 6, dello schema di decreto di attuazione) che riconosce al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato una generale funzione di indirizzo (non delimitata da alcun criterio o parametro) rispetto a tutte le attività dell'ente gestore della rete di trasmissione nazionale, ivi comprese quelle interne di carattere organizzativo ed amministrativo-contabile.

In questo modo viene delineata una disciplina complessa dei processi decisionali attraverso i quali verranno assunte e rese operative le decisioni aventi ad oggetto la manutenzione e lo sviluppo della rete di trasmissione nazionale. Tale complessità si esprime in una articolazione su tre livelli: la determinazione degli indirizzi da parte del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato; la deliberazione degli interventi da parte dell'ente gestore della rete; l'assunzione delle decisioni esecutive da parte delle società proprietarie delle infrastrutture di rete nell'ambito dei rapporti

convenzionali con l'ente gestore della rete di trasmissione nazionale previsti dall'articolo 3, comma 10, dello schema di decreto di attuazione.

Un tale assetto può costituire un obiettivo ostacolo all'efficienza richiesta nella gestione di attività che rivestono una importanza fondamentale al fine di garantire l'effettività del regime concorrenziale. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ritiene pertanto preferibile che le funzioni di indirizzo siano contenute entro i limiti prefigurati nella legge di delega, essendo le ulteriori esigenze di interesse generale garantite dall'interazione tra regolatore e esercenti.

Da ultimo si deve rilevare che le disposizioni contenute negli articoli 3, comma 11, e 6, comma 3, dello schema di decreto di attuazione, pur confermando in capo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas la titolarità della potestà tariffaria, prefigurano aspetti della struttura del nuovo ordinamento tariffario, in questo modo dispiegando un effetto limitativo della discrezionalità riconosciuta all'Autorità per l'energia elettrica e il gas in base alle disposizioni della legge n. 481/95.

5. Distribuzione dell'energia elettrica

La direttiva europea, segnatamente in forza dei richiamati articoli da 16 a 18, impone agli Stati membri dell'UE di optare per una procedura di accesso negoziato o per una procedura di accesso regolamentato sulla base di una tariffa pubblicata.

Lo schema di decreto di attuazione prevede, per quanto riguarda la rete di trasmissione nazionale, procedure di accesso di tipo regolamentato (articolo 3, comma 11, dello schema di decreto di attuazione), ma non contiene analoghe disposizioni circa la procedura di accesso alle reti di distribuzione.

Per quanto concerne le disposizioni che lo schema di decreto legislativo contiene per le attività di distribuzione dell'energia elettrica, va ricordato che uno dei criteri di attuazione della delega è la razionalizzazione dell'attività di distribuzione su tutto il territorio nazionale favorendo l'aggregazione attraverso normali regole di mercato (articolo 36, comma 1, lettera d, della legge n. 128/98).

Per perseguire tale obiettivo, lo schema di decreto di attuazione contempla misure atte a favorire l'aggregazione in ambito comunale, mentre dispone, in generale, il rilascio di una concessione trentennale a tutte le imprese distributrici operanti alla data di entrata in vigore. Circoscrivere il campo di applicazione del processo di aggregazione ai soli casi di imprese attive nello stesso territorio comunale potrebbe peraltro risultare insufficiente al raggiungimento della finalità di cui sopra, ed evidenzerebbe il fatto che non sono state tenute nel debito conto realtà operative come quella delle imprese elettriche minori che hanno beneficiato del regime di deroga alla nazionalizzazione.

Se si considerasse il reale stato di frammentazione del settore della distribuzione, si dovrebbe concludere che un efficace progetto di razionalizzazione non possa non avere, soprattutto in determinate aree, una valenza sopra comunale, dovendosi riconoscere la possibilità di modulare in tal senso il regime delle concessioni.

Appare necessario, di conseguenza, favorire i conferimenti di piccole reti di distribuzione ad operatori di maggiori dimensioni, prevedendo almeno in prospettiva, ai fini del rilascio delle concessioni, una pluralità di zone di distribuzione, di dimensione non superiore a quella media delle attuali direzioni distribuzione dell'Enel, definite secondo le caratteristiche della rete e la morfologia del territorio. L'attività di distribuzione dovrebbe essere affidata, in ciascuna zona, ad un soggetto distinto, che potrà a sua volta affidare il servizio su porzioni della rete ad altri operatori, mantenendo la responsabilità del servizio universale.

Per quanto attiene infine ai profili istituzionali si debbono nuovamente rilevare alcune disposizioni che possono alterare l'assetto configurato dalla legge n. 481/95, allentando le garanzie istituzionali di una corretta e funzionale attuazione del processo di liberalizzazione.

Ciò si verifica nel momento in cui il regime degli strumenti concessori per l'esercizio dell'attività di distribuzione viene delineato (articolo 9, comma 1, dello schema di decreto di attuazione) senza fare riferimento alla funzione di impulso riconosciuta all'Autorità per l'energia elettrica e il gas dalla legge n. 481/95, ovvero riducendo tale funzione a rango di intervento meramente consultivo (articolo 9, comma 2, dello schema di decreto di attuazione).

6. Attività di generazione elettrica.

Uno dei passaggi chiave per pervenire ad una effettiva liberalizzazione dei servizi nel settore elettrico è la creazione di condizioni perché vi sia una pluralità di operatori sul lato dell'offerta che, soprattutto nella fase di avvio del mercato, potrebbe risultare insufficiente a coprire la domanda.

L'assetto organizzativo e proprietario della fase della generazione di energia elettrica deve pertanto essere coerente con gli obiettivi di apertura alla concorrenza e di rapido ammodernamento del parco impianti, favorendo l'abbattimento dei costi di produzione e la diminuzione dell'impatto ambientale. E' necessario che ciascun impianto di generazione di energia elettrica sia quanto più possibile esposto alla concorrenza di:

- altri impianti disponibili per l'immissione di energia elettrica nella rete di trasmissione e distribuzione;
- potenziali nuovi impianti in grado di garantire potenza elettrica;
- contratti di importazione di lungo termine.

L'offerta sul mercato libero sarà costituita esclusivamente dalla produzione nazionale e dalle importazioni di energia elettrica.

Riguardo al regime di ingresso nella generazione, la gran parte dei paesi ha adottato la procedura di autorizzazione. Procedure di gara sono in via di introduzione solo in Irlanda e Francia, limitatamente alla costruzione di nuova capacità produttiva. In Italia si può ritenere che l'ammodernamento e il risanamento del parco impianti

rappresentino un obiettivo prioritario con effetti positivi sia di riduzione delle emissioni, sia di uso efficiente delle risorse.

Di nuovo, ai fini della effettiva e rapida attivazione di una dinamica concorrenziale nel settore della generazione elettrica, stante l'attuale situazione di concentrazione della capacità produttiva in capo ad un solo soggetto economico, assume una valenza decisiva la cessione di unità produttive da parte di tale soggetto, cessione che deve avvenire secondo procedure trasparenti e criteri di effettiva aderenza alle complessive esigenze di riassetto (ad es. con riferimento alla tipologia di impianti destinati alla dismissione); trattandosi di disposizioni dirette primariamente a promuovere la concorrenza nel settore appare logico considerarle alla stregua di oggetti necessari della funzione di regolazione diretta a promuovere la concorrenza, funzione che la legge n. 481/95 ha intestato all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Tuttavia, i tempi previsti (1 gennaio 2003) dall'articolo 8, comma 1, dello schema di decreto di attuazione, per la cessione della quota in esubero di capacità produttiva da parte dell'Enel spa sembrano tali da rinviare eccessivamente il raggiungimento di tale obiettivo.

Con riferimento all'attività di importazione, si deve rilevare che lo schema di decreto di attuazione, nella sua attuale formulazione, nulla dispone in ordine alla titolarità dei contratti di importazione in essere, da ciò dovendosi desumere che continueranno a rimanere in capo all'attuale monopolista.

Il quadro deve essere completato, sotto il profilo istituzionale, con il riscontro della mancata intestazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas della potestà di approvazione del programma procedurale e temporale in base al quale l'Enel spa dismetterà 15.000 MW della propria potenza produttiva (articolo 8, comma 1, dello schema di decreto di attuazione).

Solo in questo modo si creano condizioni tali da consentire all'Autorità per l'energia elettrica di svolgere quella funzione di regolazione diretta alla promozione della concorrenza che costituisce un primario elemento di garanzia per l'esito del processo di liberalizzazione.

7. Il mercato regolamentato dell'energia elettrica.

Il mercato all'ingrosso dell'energia elettrica deve rendere effettiva la concorrenza nella generazione elettrica, che offre tre ordini di vantaggi:

- a) gli impianti di generazione che immettono potenza in rete sono selezionati in modo da minimizzare il costo variabile complessivo, che riflette il costo dei combustibili impiegati;
- b) su un orizzonte di lungo periodo, il parco degli impianti di generazione elettrica si adatta alla domanda, per dimensione e tipologia degli impianti, in modo da minimizzare il costo totale di produzione;
- c) gli acquirenti dell'elettricità ricevono, attraverso il prezzo, segnali corretti circa il costo dell'energia elettrica nel confronto con i costi di altri fattori produttivi e di risorse alternative.

Ciò assicura l'uso efficiente delle risorse, tanto nella generazione di energia elettrica quanto nel suo uso e, come dimostrato dall'esperienza di altri paesi, garantisce significative riduzioni nel costo dell'energia elettrica fornita a consumatori e utenti.

L'organizzazione del mercato dell'energia elettrica all'ingrosso deve essere trasparente, comprensibile e tale da facilitare l'adattamento degli operatori esistenti e l'entrata di nuovi soggetti. Essa deve essere compatibile con la presenza di un soggetto, l'acquirente unico, su cui grava la responsabilità della sicurezza della fornitura ai clienti vincolati.

Negli ordinamenti in cui è stato introdotto un mercato regolamentato dell'energia elettrica, ai compiti del gestore indipendente della rete si affiancano quelli di gestione del mercato. In Inghilterra, nel Galles, nel Portogallo e nei paesi del Nord Europa le due figure coincidono, mentre in Spagna sono due entità distinte.

In Finlandia e in Norvegia sono stati creati mercati all'ingrosso non obbligatori, rispettivamente EL-EX e NordPool (al quale partecipano Danimarca - Elsam - e Svezia); in Gran Bretagna e in Spagna è stato imposto l'obbligo di concentrazione degli scambi nel mercato regolamentato. All'inizio del 1999 entrerà in operatività anche la borsa dell'energia elettrica olandese, Amsterdam Power Exchange (APEX), con le stesse caratteristiche delle borse scandinave, a cui intendono partecipare imprese tedesche e belghe.

Uno degli elementi chiave dell'assetto varato in base allo schema di decreto di attuazione è la previsione di un "pool" obbligatorio nel quale dovrebbero essere concentrate tutte le compravendite di energia generate dal mercato libero.

Tale orientamento si desume dalla disposizione dell'articolo 5, comma 2, dello schema di decreto di attuazione, nel quale si prevede che a partire dall'1 gennaio 2001 si applichi il dispacciamento degli impianti di produzione secondo l'ordine di merito economico e che, a partire da tale data, l'operatore del mercato assume la gestione delle offerte di acquisto e di vendita dell'energia elettrica e di tutti i servizi ausiliari.

La creazione di un "pool" obbligatorio è condivisibile, in quanto l'obbligo di concentrazione in un mercato regolamentato delle transazioni aventi ad oggetto forniture di energia elettrica assicura effettiva concorrenza tra tutti gli impianti di generazione, minimo costo di produzione dell'energia elettrica immesse nella rete e trasparenza su quantità e prezzi dell'energia elettrica scambiata.

Peraltro nello schema di decreto sono riscontrabili alcune disposizioni che si pongono in contraddizione almeno iniziale con il suddetto obiettivo. Sono in particolare le disposizioni aventi ad oggetto l'autorizzazione alla conclusione di contratti fisici bilaterali (in sostanza alla conclusione di compravendite fuori dal mercato regolamentato), come definite nell'articolo 6, commi 1 e 2, dello schema di decreto di attuazione, a suscitare consistenti perplessità in tal senso.

L'impianto dell'autorizzazione, che può essere negata solo per incompatibilità della transazione con i parametri indicati nell'articolo 3, commi 1, 2 e 3 dello schema di decreto di attuazione (parametri sostanzialmente concentrati sui profili tecnico operativi del funzionamento della rete e tra i quali non figura, come già rilevato sopra, la promozione della concorrenza e dell'efficienza), sembra invero tale da consentire un

ampio ricorso ad una modalità contrattuale che, in una logica di coerente affermazione del vincolo di concentrazione, dovrebbe costituire invece un'eccezione.

In questo modo i contratti fisici bilaterali rischiano di tradursi in una perdita di efficienza dell'intero sistema. Se infatti il loro numero diventa rilevante, come è probabile stante la formulazione dell'articolo 6, commi 1 e 2, dello schema di decreto di attuazione, lo spessore, del mercato regolamentato si riduce ed il prezzo che vi si forma è scarsamente trasparente ed indicativo. Ciò porterebbe gli operatori a preferire i contratti fisici bilaterali con una progressiva e consistente compressione dello spessore del mercato regolamentato.

I contratti fisici bilaterali devono, di conseguenza, rappresentare un'eccezione debitamente motivata e autorizzata, nonché quantitativamente limitata: a tal fine i margini di discrezionalità dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas debbono essere ampliati e soprattutto riferiti anche all'esigenza di promuovere la concorrenza e l'efficienza nel settore.

Sempre sul piano istituzionale occorre svolgere due ulteriori considerazioni.

In primo luogo nello schema di decreto di attuazione non è stata presa in considerazione l'eventualità, altamente probabile nella fase di transizione all'assetto basato sul pool obbligatorio, che si realizzino forme di organizzazione privatistica degli scambi di energia elettrica da parte di intermediari specializzati. A questo riguardo appare necessario prevedere forme di controllo e di intervento, anche sanzionatorio, volte a garantire che tali iniziative possano svolgersi, ove compatibili con la disciplina generale, secondo criteri minimi di trasparenza ed efficienza.

Tali funzioni, essendo chiaramente preordinate a garantire un equilibrato sviluppo della concorrenza, al contrario di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, dovrebbero essere intestate nel quadro di funzioni attribuite dalla legge n. 481/95, all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

L'affidamento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas della funzione di regolazione della struttura del mercato dell'energia elettrica (comprendente modalità negoziali e forme contrattuali) rappresenta uno dei passaggi fondamentali per l'introduzione di un assetto effettivamente concorrenziale.

In secondo luogo si riscontra analogamente a quanto rilevato in relazione all'ente gestore della rete di trasmissione, un problema di incompleta configurazione delle procedure per la costituzione e l'entrata in operatività della società di gestione del mercato (cd. operatore del mercato).

Non solo, infatti, le norme esaminate, come negli altri casi richiamati, non prevedono termini entro i quali portare a termine la procedura di costituzione e non configurano un regime speciale per il procedimento di costituzione, ma non individuano nemmeno il soggetto (istituzionale) a cui compete avviare e curare il procedimento stesso.

Al riguardo infatti l'unica disposizione che riconosce prerogative ad un soggetto istituzionale e quella, contenuta nell'articolo 5, comma 1, dello schema di decreto di attuazione, in base alla quale le azioni dell'ente debbono essere intestate al Tesoro dello Stato: in nessun modo tale disposizione può essere interpretata alla stregua di investitura nella responsabilità della procedura di costituzione.

8. L'acquirente unico

L'articolo 36, lettera a), della legge n. 128/98 prevede "l'istituzione dell'acquirente unico, al fine di garantire la disponibilità della capacità produttiva necessaria, la gestione dei contratti, la fornitura e la tariffa unica". Queste garanzie si riferiscono alla fornitura dell'energia elettrica ai clienti vincolati e definiscono un ruolo destinato ad esaurirsi quando l'intero mercato elettrico sarà liberalizzato.

E' da segnalare che nel contesto europeo due soli Stati membri, l'Irlanda e l'Austria, hanno optato o intendono optare per l'istituzione dell'acquirente unico.

Affinché l'acquirente unico possa svolgere efficacemente la sua missione appare opportuno chiarire alcuni aspetti di carattere istituzionale in ordine alla procedura per la costituzione ed entrata in operatività dell'acquirente unico, procedura di cui occorre constatare l'indeterminatezza dei tempi di chiusura.

E' vero, infatti, che la norma fissa un termine di sessanta giorni, ma è altrettanto vero che questo termine decorre dal momento dell'approvazione del regolamento di cui all'articolo 3, comma 8, dello schema di decreto di attuazione (organizzazione e funzionamento dell'ente gestore della rete di trasmissione nazionale), per l'adozione del quale non è previsto alcun termine. In tal modo l'incertezza dei tempi di costituzione ed entrata in operatività dell'ente gestore della rete di trasmissione nazionale si riverbera sulla procedura per la costituzione dell'acquirente unico.

Quest'ultima osservazione sembra confermare incidentalmente la fondatezza dell'affermazione che riconduce la costituzione dell'ente gestore della rete di trasmissione nazionale all'approvazione del regolamento di cui all'articolo 3, comma 8, dello schema di decreto (è dalla approvazione del regolamento in materia di organizzazione e funzionamento che l'ente gestore acquisisce la capacità negoziale).

Pur a fronte della previsione di una società di diritto speciale, converrebbe precisare meglio le disposizioni volte a prefigurare una procedura derogatoria per la costituzione dell'acquirente unico, disposizioni che consentirebbero un'accelerazione dei tempi di attivazione del nuovo impianto istituzionale.

Qualche perplessità suscita anche la previsione dell'ultimo comma dell'articolo in questione, laddove si dispone che l'ente gestore della rete di trasmissione nazionale mantiene la maggioranza del capitale solo sino al momento in cui sarà attuato il dispacciamento di merito economico secondo le disposizioni dell'articolo 5 dello schema di decreto di attuazione.

Inoltre la particolare connotazione delle funzioni dell'acquirente unico, che ben possono essere considerate alla stregua di funzioni pubblicistiche e che, in conseguenza di tale caratteristica, hanno determinato il ricorso al modello organizzativo di una società per azioni di diritto speciale priva di scopo di lucro, sembra richiedere, per l'equilibrio del sistema concorrenziale, che tale operatore non esprima gli interessi di soggetti operativi nel mercato libero.

9. Incentivazione dell'uso delle fonti rinnovabili di energia

L'articolo 36, lettera e), della legge n. 128/98 prevede che si incentivi "attraverso un'adeguata politica di sostegno e di stimolo, l'uso delle energie rinnovabili e il risparmio energetico, anche con l'obiettivo di una riduzione delle emissioni di CO₂".

L'esperienza nazionale e di altri paesi industrializzati indica come sia opportuno adottare e sperimentare meccanismi innovativi di contenimento delle emissioni di agenti inquinanti al fine di raggiungere gli obiettivi indicati nel protocollo di Kyoto e definiti in sede europea, promuovendo l'impiego di fonti rinnovabili nei nuovi impianti di generazione e stimolando programmi e interventi di gestione della domanda ("demand-side management") che:

- a) siano coerenti con la liberalizzazione del settore dell'energia elettrica e la promozione della concorrenza;
- b) utilizzino strumenti di mercato per la selezione delle iniziative da promuovere e per la determinazione dell'incentivazione da riconoscere sia nella generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili, a fronte dei maggiori costi di investimento, sia nei programmi e interventi per l'uso razionale ed efficiente dell'energia elettrica;
- c) stimolino il progresso tecnologico e lo sviluppo di nuove imprenditorialità anche in collaborazione tra più operatori nel quadro nazionale e internazionale.

In coerenza con l'articolo 36, lettera e), della legge n. 128/98 lo schema di decreto di attuazione contiene una serie di disposizioni finalizzate a promuovere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Tuttavia l'analisi di tali disposizioni fa emergere alcune ambiguità e imprecisioni che rischiano di inficiare il perseguimento delle finalità di cui in premessa.

Tra queste si segnalano quelle riguardanti la delimitazione dell'obbligo di immettere in rete almeno il 20% dell'energia prodotta da fonte rinnovabile o di acquistare l'equivalente quota da altri operatori o dall'operatore del mercato (articolo 8, comma 1, dello schema di decreto di attuazione). Se è chiaro che tale obbligazione "verde" ben può rispondere allo scopo di promuovere l'utilizzo delle fonti rinnovabili, è altresì evidente che difficilmente si potrà garantire l'osservanza questo obbligo dal momento che lo schema di decreto di attuazione non definisce contestualmente meccanismi di controllo e di sanzione.

Una seconda imprecisione è riscontrabile nella mancanza di una definizione di energia prodotta da nuovi impianti. Tale imprecisione genera il rischio di comportamenti elusivi dello stesso obbligo.

Per comprendere le ragioni di detto rischio occorre tenere presente che lo schema di decreto di attuazione prevede un obbligo di immissione di energia verde differenziato quantitativamente a seconda che si tratti di energia prodotta da nuovi impianti o di energia prodotta da impianti esistenti al momento dell'entrata in vigore del decreto di attuazione.

In particolare, la soglia quantitativa obbligatoria di energia verde è dell'1% per l'energia prodotta da nuovi impianti e del 20% per quella prodotta da impianti esistenti.

Se si tiene presente che, ai sensi della vigente disciplina, nel caso di ripotenziamenti e rifacimenti di impianti esistenti tutta la produzione di questi impianti viene considerata come proveniente da nuovi impianti, i ripotenziamenti e i rifacimenti di impianti esistenti potrebbero essere utilizzati strumentalmente per ricadere nella soglia dell'1%. Siffatti comportamenti possono essere prevenuti inserendo nello schema di decreto una definizione di energia prodotta da nuovi impianti.

Una terza ambiguità dell'attuale formulazione dello schema di decreto di attuazione con riferimento alla materia in oggetto riguarda l'obbligo, posto in capo all'operatore di mercato, di acquistare e vendere l'energia prodotta da fonti rinnovabili (articolo 11, commi 1 e 2, dello schema di decreto di attuazione). Se la finalità implicita in tali disposizioni è la creazione di un mercato dell'energia verde, finalità coerente con l'esigenza di promuovere l'uso delle fonti rinnovabili, occorrerebbe formulare in modo più appropriato l'articolo 11, comma 2, dello schema di decreto di attuazione. Non è compito dell'operatore del mercato acquistare o vendere energia verde, dovendo esso, semmai, organizzare e gestire il luogo istituzionale di incontro della domanda e dell'offerta di tale energia.

Infine non appare coerente con la finalità da ultimo considerata la previsione, contenuta nell'articolo 12 dello schema di decreto di attuazione, in base alla quale le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche rilasciate all'Enel Spa sono rinnovate per trent'anni decorrenti dalla data di entrata in vigore del decreto.

Stante il fatto che la maggior parte dell'energia verde proviene da impianti idroelettrici, in tal modo si pongono evidenti ostacoli all'ingresso di nuovi entranti sul lato dell'offerta rafforzando la posizione di uno dei competitori che sarà in grado, di fatto, di condizionare il prezzo di vendita di detta energia riducendo l'efficienza e la trasparenza del futuro mercato.

10. Osservazioni conclusive

Affinché le molteplici azioni contenute nello schema di decreto possano essere realizzate nei tempi previsti e diventare efficaci con la sequenzialità e con le modalità indicate è dunque necessario un elevato ed eccezionale grado di coordinamento e di convergenza tra una pluralità di soggetti chiamati a contribuire nelle rispettive responsabilità istituzionali e di impresa. All'Autorità per l'energia elettrica e il gas è assegnato un ruolo fondamentale, ed essa intende svolgere la sua parte.

Con la legge 6 dicembre 1962 n. 1643 che istituiva l'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferiva ad esso le imprese esercenti le industrie elettriche, il Paese si è dotato nel corso degli anni '70 e '80 di un sistema elettrico moderno, ha creato grandi infrastrutture di trasmissione, ha realizzato nuovi impianti di generazione, estendendo il servizio elettrico alle regioni meno favorite del territorio nazionale. Oggi, come è stato più volte affermato nel corso di questa indagine conoscitiva, si vuole che questi risultati non vengano compromessi e rappresentino obiettivi prioritari e irrinunciabili del nuovo ordinamento e organizzazione di cui si intende dotare il settore.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai sensi del suo mandato, è impegnata affinché venga assicurata ai clienti vincolati la tariffa unica nazionale, che si vuole

basata su criteri predefiniti, certi e trasparenti, e affinché siano date garanzie di fruibilità e diffusione del servizio sull'intero territorio nazionale. Questi obiettivi irrinunciabili dovranno essere raggiunti mantenendo adeguati livelli di qualità dei servizi, da erogare in condizioni di economicità e di redditività per le imprese, tenuto conto degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo.

Conviene ricordare che appunto a tali principi si è fino ad oggi tenuta l'Autorità nei suoi interventi. Si ricordano in questa sede tra i provvedimenti dell'Autorità la razionalizzazione e l'inglobamento nella tariffa elettrica dei sovrapprezzi non altrimenti destinati alle entrate dello Stato, la rideterminazione degli aumenti tariffari decisi dal Comitato interministeriale dei prezzi nel 1993, il riconoscimento degli oneri dovuti per la interruzione del programma nucleare nazionale, l'aggiornamento delle tariffe elettriche effettuato con cadenza bimestrale. Si aggiungono le nuove proposte su cui l'Autorità ha avviato un procedimento e un processo di consultazione delle parti interessate, finalizzate alla definizione delle tariffe di vettoriamento dell'energia elettrica, all'emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa, all'aggiornamento dei contributi dovuti all'energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabili e assimilate.

Ma la transizione da un settore elettrico, incentrato sulla gestione diretta di servizi e attività da parte dello Stato verso un sistema elettrico che prevede una crescente presenza di diversi soggetti, anche integrati in un contesto europeo, richiede che vengano salvaguardati anche altri obiettivi di interesse generale che riguardano la tutela dell'ambiente, l'uso efficiente delle risorse ed esigenze di carattere sociale.

Occorre che gli impegni sottoscritti con il protocollo di Kyoto trovino adeguati strumenti per la loro attuazione. Lo schema di decreto legislativo indica, come si è detto, ambiziosi traguardi nella promozione delle fonti rinnovabili di energia. L'Autorità intende predisporre i necessari strumenti siano essi gare d'asta o altri meccanismi che consentano di realizzare le capacità di generazione aggiuntive necessarie. D'altro lato l'ordinamento tariffario dovrà prevedere, attraverso il metodo del "price cap", inteso come limite massimo della variazione di prezzo vincolato per un periodo pluriennale, il riconoscimento di costi derivanti dall'adozione di interventi volti alla gestione della domanda attraverso l'uso efficiente delle risorse.

E' inoltre necessario, nella prospettiva di integrazione del mercato elettrico nazionale nel mercato europeo, che le imprese e i diversi soggetti si dotino di una capacità di innovazione tecnologica tale da collocare il sistema elettrico nazionale in una posizione di vantaggio competitivo nel confronto internazionale che, attraverso la progressiva interconnessione delle reti, si farà più serrato e difficile. Nel rispetto degli indirizzi di politica industriale del Paese, l'Autorità intende promuovere, nella logica della concorrenza, meccanismi di ricerca e sviluppo affinché le imprese nazionali siano poste in grado di contribuire con soluzioni tecnologiche e impiantistiche allo sfruttamento di nuove fonti di energia e di migliorare la sicurezza energetica del Paese. Vi sono infine i problemi posti dai gruppi sociali più disagiati, per i quali dovranno essere eventualmente definite condizioni minime di erogazione del servizio, mentre i relativi costi, qualora non fossero inclusi in misure di fiscalità generale, potrebbero trovare riconoscimento nei cosiddetti oneri tariffari di sistema.

Il nuovo contesto di un mercato europeo dell'energia elettrica in via di formazione costringe a ripensare il modo di perseguire i grandi obiettivi del riassetto industriale, dell'occupazione, del riequilibrio territoriale, della tutela ambientale. Esso fornisce anche nuove opportunità per raggiungerli. Nell'ambito dei compiti che le sono stati affidati l'Autorità può fornire un significativo e sicuro contributo, e dedica, tutto l'impegno dei suoi componenti e dipendenti a fornirlo. L'Autorità è ben consapevole dei limiti del proprio ruolo e intende collaborare pienamente all'attuazione delle decisioni governative e parlamentari..

In conclusione, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas con il suo ruolo di regolazione e di controllo intende essere protagonista e garante affinché il progetto di trasformazione del settore elettrico contenuto nello schema di decreto legislativo possa raggiungere gli obiettivi per i quali è stato concepito e disegnato. L'Autorità attraverso la sua azione anche di informazione e di segnalazione nei confronti del Governo e del Parlamento, propone elementi di valutazione e di giudizio circa modifiche e integrazioni che potranno essere introdotte nel decreto di attuazione della direttiva europea e ed è impegnata a dare il necessario supporto alla formulazione dei successivi decreti ministeriali, norme e regolamenti. Allo stesso modo l'Autorità intende operare affinché il decreto legislativo venga portato prontamente a realizzazione e risponda alle esigenze generali di promozione della concorrenza e dell'efficienza dei servizi di pubblica utilità nel settore dell'energia elettrica. In tale azione si dovrà tener conto del contesto, delle decisioni che altri paesi dell'Unione europea hanno preso o potranno prendere affinché il Parlamento e Governo siano a loro volta in grado di intervenire e provvedere nell'interesse del Paese e dei cittadini.

Ho presentato alcune riflessioni, a volte molto tecniche, che l'Autorità propone all'attenzione delle Commissioni riunite Industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica e Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati. Con gli altri componenti dell'Autorità, il prof. Giuseppe Ammassari e il prof. Sergio Garribba, sarò ben lieto di rispondere ad eventuali domande e richieste di chiarimenti.

Grazie per l'attenzione.