d) Corrispettivi in caso di superamento della capacità conferita

Esigenze di gestione efficiente della rete di distribuzione richiedono che le capacità conferite presso i punti di riconsegna al cliente finale non debbano essere superate da quelle effettivamente utilizzate. Per questo è necessario introdurre segnali economici che inducano gli utenti a chiedere la capacità di riconsegna al cliente finale effettivamente necessaria. Essi sono rappresentati da corrispettivi dovuti dall'utente in caso di superamento della capacità conferita. Analogamente a quanto stabilito per il trasporto, anche per l'attività di distribuzione i proventi derivanti dall'applicazione di detti corrispettivi rispettano il principio della revenue neutrality e vengono di conseguenza detratti dal vincolo sui ricavi relativo alla determinazione tariffaria dell'anno termico successivo.

Alla luce dell'impossibilità a procedere alla quantificazione puntuale della capacità oraria di riconsegna al cliente finale effettivamente utilizzata (situazione che si riscontra in particolar modo per i clienti finali), si è ritenuto opportuno esentare i punti di riconsegna relativi a clienti finali con prelievi annuali inferiori a 200 000 m^3 dall'applicazione dei corrispettivi e dall'obbligo di indicazione da parte dell'utente di una specifica capacità oraria, ma di assoggettarli al conferimento della capacità oraria risultante dall'applicazione dei profili di prelievo standard di cui al Capitolo 5, eventualmente adattati alle specificità dei prelievi del cliente finale nonché ricondotti dalla base giornaliera alla base oraria.

e) Ripartizione degli oneri connessi con il gas non contabilizzato e con gli autoconsumi dell'impianto di distribuzione

Considerando che l'impianto di distribuzione non può essere esente da perdite di gas, che i misuratori installati non sono esenti da errori di misura e che possono verificarsi prelievi di gas non autorizzati, il dato di misura del gas transitato nei punti di consegna non coincide di norma con i dati di prelievo complessivamente rilevati presso i punti di riconsegna.

Ne consegue che il cosiddetto gas non contabilizzato, che comprende i prelievi non autorizzati, gli errori di misura e le perdite, rappresenta un costo del sistema da ripartire tra gli utenti e l'impresa di distribuzione, che deve essere incentivata a garantire un accettabile livello di efficienza di gestione.

È ragionevole definire una soglia oltre la quale l'impresa di distribuzione è ritenuta "inefficiente" e, come tale, tenuta a sostenerne il costo. La delibera n. 237/00 riconosce all'impresa di distribuzione la remunerazione di una soglia efficiente di perdite e autoconsumi pari allo 0,7 per cento del gas immesso nell'impianto. Si assume che il livello efficiente di gas non contabilizzato al netto di perdite (autoconsumi esclusi) non possa essere superiore all'1,3 per cento del gas immesso nell'impianto.

Conseguentemente il criterio proposto per la ripartizione del rischio e degli oneri del sistema di distribuzione prevede che gli oneri relativi agli autoconsumi siano in ogni caso completamente a carico dell'impresa di distribuzione e che, se positiva, la differenza fra il volume del gas misurato nel punto di consegna diminuito degli autoconsumi e il volume del gas consegnato ai clienti finali sia socializzabile tra imprese di vendita solamente entro la soglia dell'1,3 per cento del volume di gas complessivamente misurato presso i punti di consegna al netto degli autoconsumi. Oltre tale soglia i costi del gas non contabilizzato sono imputati a carico dell'impresa di distribuzione, che provvederà a corrispondere alle imprese di vendita un adeguato corrispettivo per il gas non riconsegnato.

f) Omogeneità dei Codici di rete per la distribuzione

L'apertura del mercato e la comparsa sulla scena di molteplici soggetti in qualità di utenti del sistema, a fronte della complessa e molteplice realtà degli esercenti il servizio, evidenziano l'esigenza che i Codici di rete adottati da ciascuna impresa di distribuzione abbiano un contenuto quanto più omogeneo tra loro.

La normativa attuale prevede che, sulla base dei criteri che saranno definiti dall'Autorità, ciascuna impresa di distribuzione predisponga un proprio Codice di rete.

V'è il rischio di assistere al proliferare di centinaia di Codici di rete per la distribuzione tra loro molto diversi, costituenti una barriera all'apertura del mercato del gas alla concorrenza e in particolare all'accesso alle reti di distribuzione da parte di nuovi operatori.

Nel nostro paese, la presenza di Codici di rete per la distribuzione dai contenuti tendenzialmente omogenei comporterebbe indubbi vantaggi, anche economici, per le stesse imprese di distribuzione che potranno limitare l'onere economico e gestionale relativo all'approntamento e all'aggiornamento del loro Codice di rete e dei previsti profili di prelievo standard. Ulteriori benefici per la distribuzione potrebbero emergere nel lungo termine grazie all'ottimale sfruttamento dell'asset infrastrutturale che potrà essere ottenuto dall'applicazione delle metodologie di stima dei prelievi e dal loro graduale affinamento. L'aspetto del contenimento dei costi interessa le imprese di distribuzione dimensionalmente più piccole, che potrebbero incontrare maggiori difficoltà nel reperimento delle nuove competenze occorrenti alla predisposizione e all'aggiornamento del Codice di rete per la distribuzione e dei profili di prelievo standard.

Al fine di soddisfare l'esigenza di omogeneità dei Codici, l'Autorità propone di definire in maniera dettagliata la disciplina delle garanzie di libero accesso al servizio di distribuzione e di emanare disposizioni dall'elevato grado di autoattuazione.

Attività di controllo tariffario

Le proposte tariffarie per l'anno termico 2002-2003 sono state trasmesse dalle imprese mediante la compilazione di un questionario predisposto dagli uffici dell'Autorità e pubblicato sul suo sito Internet. Il questionario consente di raccogliere i dati in maniera uniforme e permette lo sviluppo automatico dei conteggi; in questo modo è agevolata non solo la trasmissione dei dati da parte delle imprese, ma anche la predisposizione delle proposte tariffarie.

Gli uffici dell'Autorità hanno verificato la conformità delle proposte trasmesse ai criteri previsti dalla delibera n. 237/00, e in particolare che l'opzione tariffaria base non comportasse un ricavo superiore al vincolo dei ricavi per la distribuzione. L'analisi della documentazione trasmessa da 646 imprese ha evidenziato, per 415 di esse, difformità nei dati rispetto a precedenti comunicazioni ed errate aggregazioni degli stessi. In tutti questi casi gli uffici dell'Autorità hanno provveduto a comunicare alle imprese l'esito del controllo, invitandole a procedere alle rettifiche degli errori e a ripresentare le proposte modificate.

Le proposte tariffarie presentate da 570 esercenti sono state approvate (con le delibere 19 dicembre 2002, n. 217, 12 febbraio 2003, n. 11 e 30 aprile 2003, n. 45) e pubblicate nel sito Internet dell'Autorità. Alla data del 15 maggio 2003 sono in corso di verifica le proposte tariffarie relative ad altre 76 imprese, tra cui quelle presentate da 18 società che hanno determinato le tariffe sulla base dei criteri previsti dalla delibera n. 122/02. L'esame di queste ultime è stato però sospeso in considerazione del fatto che il TAR della Lombardia, accogliendo il ricorso di un operatore, ha annullato la predetta delibera. L'Autorità ottempererà alla predetta sentenza diffondendo un Documento per la consultazione che formula una nuova proposta di criterio di calcolo di tipo individuale del capitale investito.

Alla data del 15 maggio 2003, 6 imprese non hanno ancora provveduto a presentare le proposte tariffarie per l'anno termico 2002-2003. Per queste si è attivata la procedura prevista dall'art. 13, comma 7, della delibera n. 237/00, che prevede che sia l'Autorità a provvedere alla determinazione delle opzioni tariffarie.

Aggiornamenti bimestrali

Si è già visto come alcuni eventi manifestatisi nel corso dell'anno 2002, tra cui l'introduzione dell'euro e gli atti governativi finalizzati alla riduzione degli impulsi inflazionistici, abbiano reso necessario l'intervento dell'Autorità sul sistema di aggiornamento delle tariffe.

In particolare la delibera del 27 febbraio 2002, n. 25, oltre a definire l'aggiornamento per il bimestre marzo-aprile 2002 delle tariffe di fornitura del gas ai clienti del mercato vincolato, ha trasformato da lire in euro i valori base già assunti nella delibera n. 52/99. La stessa delibera ha ridefinito il paniere di rife-

rimento in quanto, a partire dall'1 gennaio 2002, alcuni tipi di greggio non erano più quotati. Inoltre, in coerenza con quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 ottobre 2002, l'Autorità, con la delibera n. 195/02, ha modificato il metodo di calcolo per l'aggiornamento periodico delle tariffe del gas legato alle variazioni dei prezzi internazionali dei combustibili e delle materie prime. Per il gas naturale si è modificata la periodicità di aggiornamento, portandola da bimestrale a trimestrale, e si è esteso il periodo di riferimento per la rilevazione delle variazioni dei prezzi dei combustibili sui mercati internazionali a 9 mesi. Anche per i gas di petrolio liquefatto e gli altri gas la periodicità di aggiornamento è diventata trimestrale. Si è inoltre stabilito che il calcolo delle variazioni faccia riferimento a un periodo di 3 mesi per la rilevazione dei prezzi internazionali.

Nel corso dell'anno 2002 e nei primi mesi dell'anno 2003 si sono quindi registrate le variazioni tariffarie riassunte nella tavola 5.12.

TAV. 5.12 **VARIAZIONI TARIFFARIE PER L'ANNO 2002 E PER LA PRIMA METÀ DEL 2003**

DELIBERAZIONI AUTORITÀ	DECORRENZA	VARIAZIONE DELLA TARIFFE DEL GAS NATURALE(A)		VARIAZIONE DELLE TARIFFE DEL GPL(A)	
		c€/MJ	c€/m³	c€/MJ	c€/m³
27 dicembre 2001, n. 320	1 gennaio 2002	-0,0310	-1,1930	-0,0475	-4,7566
27 febbraio 2002, n. 25	1 marzo 2002	-0,0285	- 1,0978	0,0581	5,8141
23 aprile 2002, n. 70	1 maggio 2002	-0,0170	- 0,6548	-0,0296	-2,9621
26 giugno 2002, n. 121	1 luglio 2002	0,0166	0,6394	----	----
23 dicembre 2002, n. 229	1 gennaio 2003	0,0277	1,0670	0,1229	12,2986
24 marzo 2003, n. 24	1 aprile 2003	0,0211	0,8128	0,1148	11,4880

(A) Sono stati assunti:
- M, coefficiente di adeguamento alla quota altimetrica e alla zona climatica, pari a 1;
- potere calorifico superiore pari a 38,52 MJ/m³ (9 200 kcal/m³) per il gas naturale e 100,07 MJ/m³ (23 900 kcal/m³) per il GPL.

PREZZI E TARIFFE DEL GAS

L'andamento degli indici Istat

Nonostante due importanti riduzioni realizzate nei mesi centrali del 2001, il prezzo del gas naturale per le famiglie italiane (che comprende il gas impiegato per riscaldamento e per cottura cibi e produzione di acqua calda) rilevato dall'Istat[4] ha registrato in media d'anno un incremento del 7,3 per cento (Tav. 5.13).
Nel corso del 2001, tuttavia, si è assistito a un incremento generale del livello dei prezzi tale che il tasso d'inflazione per l'intera economia si è assestato al 2,8 per cento. Di conseguenza, la crescita del prezzo del gas misurata in termini reali è risultata più contenuta e pari al 4,4 per cento. Il contributo del gas all'inflazione complessiva è infatti andato riducendosi per divenire quasi nullo nel mese di dicembre.

Nel corso del 2002 il prezzo del gas non ha quasi risentito della parallela sensibile ripresa nelle quotazioni dei combustibili internazionali. L'indice, nella cui rilevazione è incluso anche il gas in bombole, ha infatti registrato continue riduzioni sino al mese di giugno; in luglio ha evidenziato un incremento di quasi un punto percentuale rispetto al mese precedente, ma poi i rincari sono stati contenuti a valori molto ridotti, per effetto del provvedimento di blocco tariffario deciso dal Governo mediante il decreto legge 4 settembre 2002,

4 Nell'ambito del paniere nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività, l'Istat rileva mensilmente il prezzo del gas all'interno della categoria "Spesa per l'abitazione". La rilevazione viene effettuata sulla base di alcune voci elementari che comprendono: gas per cottura cibi e produzione di acqua calda; gas per riscaldamento; gas in bombole. Soltanto le prime due voci riguardano il gas per usi civili distribuito a mezzo rete urbana, il cui prezzo è regolato dall'Autorità. Il calcolo dell'indice avviene sulla base dell'individuazione del costo medio del gas per le famiglie tenendo conto della tariffa vera e propria (T1 e T2), della quota fissa (nolo contatore) e delle imposte (imposta governativa, addizionale regionale e IVA). Il consumo medio delle famiglie italiane considerato (differenziato localmente) è pari a circa 220 m^3/anno nel caso del gas per cottura cibi e a circa 1 300 m^3/anno nel caso del gas per riscaldamento.
Dal 1999 l'Istat modifica annualmente la struttura di ponderazione dell'indice dei prezzi. Sino al 1998 l'incidenza del gas nel calcolo dell'indice generale è stata pari a 1,86 per cento, nel 1999 è scesa a 1,75 per cento; nel 2000 il peso è salito a 1,94 per cento e a 2,23 nel 2001, per poi tornare a scendere a 1,91 nel 2002 e a 1,69 nel 2003.
Più precisamente, il peso del gas nel paniere totale, comprensivo cioè della rilevazione dei tabacchi, che sino al 1998 era pari a 1,82 per cento, è sceso a 1,72 nel 1999, ha raggiunto 1,90 nel 2000 e 2,19 per cento nel 2001; è sceso poi a 1,87 nel 2002 e ha raggiunto 1,66 per cento nel 2003. Tali pesi divengono quelli indicati sopra quando calcolati sull'indice totale esclusi i tabacchi – vale a dire sull'indice che determina il tasso d'inflazione ufficiale.

n. 193 (convertito dalla legge 28 ottobre 2002, n. 238, recante misure urgenti in materia di servizi pubblici). L'anno si è chiuso con una dinamica di segno nettamente negativo (-5,3 per cento rispetto al dicembre 2001).

Valutando i dati in media d'anno, nel 2002 il prezzo del gas per le famiglie italiane è diminuito di quasi 5 punti percentuali rispetto al 2001. La riduzione diviene ancor più rilevante – pari a 7 punti percentuali – se misurata in termini reali, dato che il prezzo del gas si è confrontato con un livello generale dei prezzi in netto aumento.

Tariffa media nazionale del gas

I dati dell'Istat trovano conferma nella tariffa media nazionale per la famiglia tipo, pubblicata dall'Autorità. Il primo semestre del 2002 è stato caratterizzato da una serie di diminuzioni del prezzo del metano, mentre nella seconda metà dell'anno e all'inizio del 2003 si è riscontrata una tendenza al rialzo, dovuta ai forti aumenti dei prezzi internazionali del petrolio.

TAV. 5.13 **INDICI MENSILI DEI PREZZI DEL GAS**

Numeri indice 1995=100 e variazioni percentuali

MESI	2001				2002			
	PREZZO NOMINALE	var. % 2001/ 2000	PREZZO REALE(A)	var. % 2001/ 2000	PREZZO NOMINALE	var. % 2002/ 2001	PREZZO REALE(A)	var. % 2002/ 2001
Gennaio	129,2	15,4	112,7	11,9	124,7	-3,5	106,3	-5,7
Febbraio	129,8	15,7	112,9	12,3	124,7	-3,9	105,8	-6,3
Marzo	130,1	12,8	112,9	9,6	122,8	-5,6	104,1	-7,9
Aprile	130,2	13,2	112,6	9,7	120,7	-7,3	101,9	-9,5
Maggio	127,5	8,1	110,0	4,9	119,4	-6,4	100,6	-8,6
Giugno	127,3	7,9	109,6	4,7	119,3	-6,3	100,5	-8,3
Luglio	125,1	4,2	107,7	1,2	120,3	-3,8	101,2	-6,0
Agosto	124,9	4,0	107,5	1,1	120,3	-3,7	101,0	-6,0
Settembre	124,8	1,5	107,3	-1,1	120,7	-3,3	101,2	-5,7
Ottobre	124,8	2,5	107,1	-0,1	121,0	-3,0	101,2	-5,6
Novembre	127,7	2,1	109,4	-0,3	121,1	-5,2	100,9	-7,8
Dicembre	128,0	2,2	109,6	-0,1	121,2	-5,3	100,9	-7,9
Media annua	**127,5**	**7,3**	**109,9**	**4,4**	**121,4**	**-4,8**	**102,1**	**-7,1**

(A) Rapporto percentuale tra l'indice di prezzo del gas e l'indice generale (esclusi i tabacchi).

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, numeri indice per l'intera collettività – indici nazionali.

Infatti, le quotazioni del petrolio Brent, che nell'anno 2002 hanno registrato un valore medio pari a circa 25 $/b (superiore di circa 0,5 $/b rispetto all'anno 2001), sono passate da 19,5 $/b del mese di gennaio a 28,7 $/b del mese di dicembre, pari a un aumento percentuale del 47 per cento; nel gennaio 2003 è stata confermata questa tendenza, infatti il costo del barile ha superato i 31 dollari.

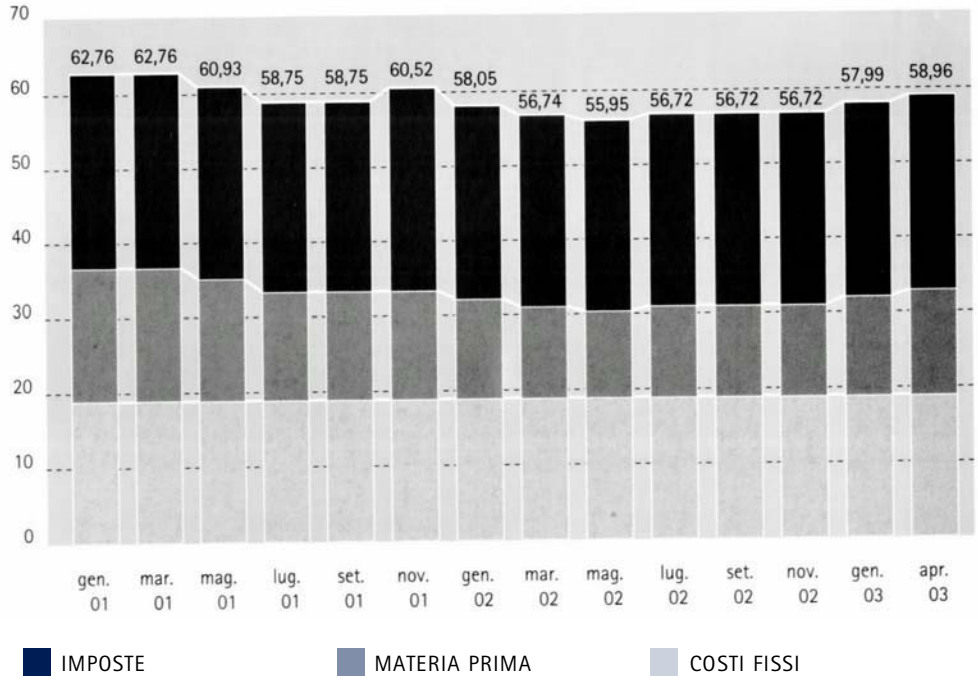
L'ascesa dei prezzi è stata leggermente attenuata dall'apprezzamento del tasso di cambio dell'euro rispetto al dollaro. Infatti, la moneta europea è passata da un cambio di 0,88 dollari per euro, registrato nel mese di gennaio 2002, a 1,02 dollari per euro del mese di dicembre 2002, con un aumento percentuale del 15 per cento; il cambio medio riferito all'anno 2002, pari a 0,95 dollari per euro, ha subìto un apprezzamento di circa il 5,5 per cento rispetto all'anno 2001 (0,89 dollari per euro).

Nel contempo, le accise sulle forniture di gas (Tav. 5.14), che dall'1 novembre 2001 erano state riportate ai valori fissati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 gennaio 1999, sono state ridotte con il decreto ministeriale 25 marzo 2002 (decorrenza 1 gennaio 2002) e confermate per il 2003 con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 13 gennaio 2003.

Nella figura 5.5 è riportato l'andamento della tariffa media del gas naturale al lordo delle imposte distinta nelle sue componenti.

FIG. 5.5 TARIFFA MEDIA NAZIONALE DEL GAS NATURALE

c€/m³



TAV. 5.14 **IMPOSTE SUL GAS**

Centesimi di euro/m³; aliquote percentuali in vigore nel 2002 e nel 2003

TARIFFA	T1	T2		T3	T4
USO	COTTURA E ACQUA CALDA	RISCALDAMENTO INDIVIDUALE		RISC. CENTR. USI ARTIG. E COMM.	USI INDUSTRIALI
CONSUMO		<250 m³/a	>250 m³/a		
Imposta di consumo					
Normale	4.00	4.00	17.00	17.00	1.25
Località ex cassa del Mezzogiorno	3.87	3.87	12.42	12.42	1.25
Addizionale Regionale(A)					
Piemonte	2.00	2.00	2.58	2.58	0.62
Lombardia(B)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Veneto	0.52	0.52	1.29	1.29	0.62
Liguria(C)	2.00	2.00	2.58	2.58	0.62
Emilia Romagna	2.00	2.00	3.10	3.10	0.62
Toscana	2.00	2.00	2.60	2.60	0.60
Umbria	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52
Marche	1.55	1.55	1.55	0.62	0.62
Lazio	2.00(D)	2.00(D)	3.10	3.10	0.62
Abruzzo	1.93	1.93	2.58	2.58	0.62
Molise	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52
Campania	1.93	1.93	2.58	2.58	0.52
Puglia	1.93	1.93	2.58	2.58	0.62
Basilicata	1.93	1.93	2.58	2.58	0.62
Calabria	1.93	1.93	2.58	2.58	0.62
Aliquota IVA (%)	**10**	**20**	**20**	**20**	**20**

(A) Le Regioni a statuto speciale hanno posto l'addizionale regionale pari a zero.
(B) A decorrere dall'1 gennaio 2002 non è più dovuta (art. 1, comma 10, legge regionale 18 dicembre 2001, n. 27).
(C) Aliquota ridotta a 1,55 per i comuni appartenenti alla fascia climatica "E" e a 1,03 per quelli nella fascia "F".
(D) Aliquota ridotta a 1,57 nelle località che ricadono nell'ex area della Cassa del Mezzogiorno. Si tratta delle regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna; delle province di: Frosinone, Latina; di alcuni comuni della provincia di Roma compresi nel comprensorio di bonifica di Latina; di comuni della provincia di Rieti compresi nell'ex circondario di Cittaducale; di alcuni comuni della provincia di Ascoli Piceno inclusi nel territorio di bonifica del Tronto; delle isole d'Elba, del Giglio e Capraia.

6. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO, QUALITÀ E TUTELA DEI CONSUMATORI

IL BILANCIO DELLA REGOLAZIONE DAL 1996 A OGGI

Alla nascita dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, le modalità del rapporto tra i soggetti erogatori dei servizi elettrico e del gas e i loro utenti erano determinate in misura prevalente da decisioni unilaterali degli esercenti stessi. Di fronte a un servizio con caratteri di monopolio, l'utente poteva solo scegliere di aderire alle condizioni proposte dal fornitore oppure di farne a meno, anche se quest'ultima opzione appare più teorica che reale nei casi di servizi essenziali come quelli di cui si sta trattando.

Da questo punto di vista, che il servizio sia gestito da mano pubblica o privata non fa gran differenza. La gestione pubblica diretta è stata la risposta proprio alla questione della fornitura di determinati beni e servizi essenziali in regime non di mercato. Essa si è dimostrata efficace nel diffondere i servizi in modo capillare; ma non sempre ha garantito agli utenti qualità ed efficienza, ossia un adeguato rapporto tra qualità del servizio e prezzo pagato.

Nel settore dell'energia elettrica, la tutela dei consumatori è stata tradizionalmente affidata alle prescrizioni degli atti di concessione e degli accordi di programma periodicamente sottoscritti tra l'amministrazione concedente e l'esercente. Tali prescrizioni erano in generale piuttosto povere di indicazioni relative alla tutela dei consumatori e alla qualità del servizio erogato: nel contratto di programma sottoscritto nel 1991 con l'Enel S.p.A., l'unico impegno previsto al riguardo consisteva nel rispetto di un tempo massimo di 6 giorni per l'esecuzione degli allacciamenti che non comportano lavori sulla rete di distribuzione.

Nel settore del gas, elementi di tutela dei consumatori possono essere contenuti nelle convenzioni di concessione o nei documenti a esse allegati o collegati. In questo campo le esperienze sono fortemente differenziate, dato l'elevato numero di concessioni, tutte diseguali, definite su base territoriale municipale.

Le condizioni contenute nei contratti di fornitura sono quindi state unilateralmente fissate dal soggetto più forte tra quelli contraenti, fatte salve nel settore del gas eventuali previsioni derivanti dalle convenzioni di concessione. Al consumatore finale non rimaneva altra strada che quella dell'adesione al contratto predisposto dalla controparte, accettandone ogni clausola pena l'esclusione dal godimento del servizio.

Per quanto riguarda la qualità del servizio, in entrambi i settori regolati gli esercenti avevano introdotto standard individuali o generali per talune prestazioni, attraverso le loro Carte dei servizi. Il sistema si era tuttavia rivelato piuttosto debole, in quanto gli standard fissati dalle imprese sono risultati localmente molto differenziati e di solito poco sfidanti; inoltre, gli indennizzi su richiesta del cliente, in caso di violazione degli standard, si contavano sulle

dita di una mano, mentre gli aventi diritto sarebbero stati molte migliaia.

La tutela dei consumatori e la garanzia di adeguati livelli di qualità del servizio sono tra le principali finalità istituzionali dell'Autorità, che il legislatore ha voluto dotare di compiti e poteri incisivi in tale direzione. Entrambi gli obiettivi sono peraltro tipici dell'intervento regolatorio anche in altri paesi.

L'Autorità è quindi intervenuta con provvisioni specifiche di riequilibrio dei rapporti contrattuali, valide per tutti i fornitori di energia elettrica e gas. Le clausole contrattuali più rilevanti sono oggi fissate dal regolatore: così è, per esempio, per gli obblighi di lettura dei contatori, per la periodicità di fatturazione, per i termini minimi di pagamento, per la fissazione degli interessi di mora in caso di ritardato pagamento, per le modalità di preavviso in caso di minaccia di distacco per mancato pagamento delle fatture, per il deposito cauzionale che il cliente paga al fine di ottenere la fornitura di energia e per vari altri aspetti del rapporto contrattuale. Doveri e diritti di entrambe le parti interessate appaiono oggi definiti in modo completo, omogeneo ed equilibrato. Le condizioni contrattuali introdotte sono obbligatorie per i clienti vincolati e costituiscono una base di offerta anche per gli idonei, a cui sono comunque proponibili patti alternativi a quelli standard definiti dall'Autorità, che il cliente può liberamente scegliere.

Rapporti contrattuali più equilibrati tendono a prevenire l'insorgenza di contrasti tra fornitori del servizio e loro clienti. Una parte del contenzioso esistente viene comunque portata all'attenzione dell'Autorità, che interviene con gli strumenti messi a disposizione dalla legge per la risoluzione delle controversie. A fronte di alcune migliaia di reclami, istanze e segnalazioni ricevute nel corso del periodo 1996-2002, la gran parte delle problematiche sono state risolte attraverso interventi di chiarimento o segnalazione diretta agli esercenti, affinché questi adeguino la loro condotta ai diritti della clientela riconosciuti su base contrattuale o regolamentare.

In un numero ridotto di situazioni sono stati avviati procedimenti che hanno determinato ordini di cessazione di comportamenti lesivi dei diritti dei clienti o l'irrogazione di sanzioni pecuniarie amministrative, come previsto dalla legge.

La corretta informazione alla clientela finale è stata promossa, sia per il servizio elettrico sia per il servizio gas, anche attraverso la definizione di nozioni minime obbligatorie per le bollette, con l'obiettivo di renderne completo e omogeneo il contenuto informativo, pur lasciando piena libertà agli esercenti relativamente alle modalità di presentazione di tali informazioni. L'Autorità ha anche provveduto a mettere a disposizione schede informative relative ai diritti dei clienti finali e agli effetti della liberalizzazione dei mercati sui soggetti interessati.

Codici di condotta commerciale sono stati introdotti relativamente alle modalità di proposizione delle offerte commerciali ai clienti, così da prevenire l'insorgere

di problematiche legate a comportamenti non corretti o a lacune informative.
Le funzioni di garanzia assegnate dalla legge all'Autorità sono state espresse, nel quadro di riferimento costituito dagli interventi parlamentari e governativi in materia, anche riguardo a particolari problematiche connesse con il potenziale impatto negativo per i clienti dei servizi regolati. Così, in occasione dell'adeguamento dei sistemi informatici all'anno 2000 (*millennium bug*), l'Autorità ha emanato specifiche *Linee guida* a tal proposito. In occasione del passaggio dalla lira all'euro sono state introdotte regole di conversione delle tariffe unitarie che, imponendo l'utilizzo di un numero di decimali superiore a quello minimo previsto dalle norme generali, garantivano una transizione al nuovo regime senza alcun onere o vantaggio, neppure di natura casuale, per una delle parti in causa.
L'Autorità ha dedicato grande attenzione alla qualità del servizio, con il duplice obiettivo di definire i livelli minimi obbligatori e di promuovere il miglioramento della qualità delle prestazioni rese.
I suoi principali interventi, durante i primi sei anni di attività, sono stati realizzati nelle seguenti direzioni:

- verifica dell'attuazione della Carta dei servizi da parte dei diversi esercenti e pubblicazione comparativa dei risultati da questi raggiunti in appositi rapporti annuali sulla qualità del servizio, in modo da rendere trasparente il livello di qualità effettivamente garantito ai clienti;
- analisi dell'importanza dei diversi fattori di qualità per gli utenti e delle aspettative degli stessi relativamente alla qualità del servizio ricevuto, attraverso una apposita indagine conoscitiva sul campo;
- rilevazione sistematica della soddisfazione delle famiglie per il servizio elettrico e del gas, al fine di monitorare l'evoluzione nel tempo della percezione dei clienti riguardo alle forniture;
- introduzione di una nuova regolazione della qualità commerciale per entrambi i servizi, attraverso standard unici sul territorio nazionale relativi alle principali prestazioni alla clientela;
- obbligo di pagamento di indennizzi automatici al cliente interessato in caso di violazione degli standard;
- nuova regolazione della continuità del servizio di distribuzione dell'energia elettrica, prima affidata alla libera decisione degli esercenti, oggi legata a un sistema di incentivi economici e penalità orientati al miglioramento del servizio e alla riduzione dei forti differenziali esistenti tra regioni settentrionali e meridionali del paese;
- nuova regolazione della sicurezza e della continuità del servizio di distribuzione del gas, al fine di mettere sotto controllo i principali indicatori e comportamenti legati alla sicurezza.

Nel complesso, l'intervento dell'Autorità ha determinato il passaggio da un sistema in cui i livelli di qualità del servizio erano fissati dalle imprese esercenti a un altro disciplinato da standard e norme stabiliti dal regolatore, con livelli minimi che non possono essere violati se non a pena di effetti economici negativi per l'esercente interessato, e incentivi al miglioramento laddove opportuno. L'ampio intervento di regolazione ha prodotto i suoi principali effetti a partire dal biennio 2001-2002. È oggi possibile verificare quindi i risultati raggiunti, che saranno più ampiamente presentati nel seguito del capitolo.

Nel campo della qualità commerciale, le principali prestazioni alla clientela sono oggi assoggettate a standard più restrittivi di quanto avveniva con le precedenti Carte dei servizi. Per esempio, sia l'attivazione della fornitura sia la disattivazione su richiesta del cliente devono verificarsi entro 5 giorni lavorativi, mentre in precedenza la prima avveniva entro 10-20 giorni e la seconda entro 10-15, a seconda della localizzazione del cliente interessato; l'esecuzione di lavori semplici è oggi garantita entro 15 giorni lavorativi, mentre in precedenza in alcune aree era stabilito un tempo massimo di 80 giorni.

Per ogni caso di violazione degli standard specifici (ossia individuali) di qualità viene oggi pagato automaticamente al cliente interessato l'indennizzo previsto dall'Autorità; esso aumenta (da due a cinque volte a seconda del ritardo) in caso di accredito in bolletta oltre i tempi massimi previsti. Sia nel settore elettrico sia in quello del gas l'Autorità ha ritenuto di dover estendere le garanzie previste dagli standard di qualità commerciale a tutti i clienti di dimensioni medie e piccole, siano essi vincolati o liberi di scegliere il fornitore preferito.

Per quanto riguarda la continuità del servizio elettrico, l'introduzione di un obbligo di miglioramento annuale e di un sistema di incentivi economici e penalità ha determinato, nell'arco di tre anni, una sensibile riduzione della durata media annua (-43 per cento) e del numero (-31 per cento) di interruzioni. La qualità del servizio per quanto riguarda questo fondamentale fattore è oggi molto più vicina a quanto registrato nei maggiori paesi europei, e i differenziali territoriali si sono sensibilmente ridotti. In tre anni, il rapporto tra minuti di interruzione medi per cliente nelle regioni settentrionali rispetto a quelle meridionali è sceso da 1:3 a 1:2.

Le norme introdotte relativamente alla sicurezza e alla continuità del servizio di distribuzione del gas hanno riguardato l'odorizzazione del gas, l'ispezione periodica delle reti, la protezione catodica delle reti in acciaio, gli obblighi di pronto intervento. Sono stati fissati livelli nazionali base e di riferimento per ciascuno degli indicatori di sicurezza e di continuità; le *performance* dei diversi distributori relativamente ai vari indicatori, nel rispetto degli obblighi minimi introdotti, sono oggi oggetto di pubblicazione comparativa al fine di stimolare il miglioramento.

In attuazione di disposizioni generali di fonte governativa o parlamentare, l'Autorità ha anche sviluppato proposte e provvedimenti relativamente alla sicurezza degli impianti a gas post contatore e all'uso razionale dell'energia.

Sul primo fronte, l'affidamento ai distributori del gas di compiti di accertamento dello stato di sicurezza degli impianti è in via di realizzazione grazie a un regolamento dell'Autorità. Per quanto riguarda invece gli interventi di promozione dell'efficienza energetica negli usi finali, il legislatore ha voluto introdurre obblighi di risparmio di energia a carico dei distributori da raggiungersi attraverso meccanismi di mercato; questi ultimi prevedono la libera contrattazione di titoli di efficienza energetica (TEE), concessi a seguito di azioni di risparmio di energia realizzate da distributori, società controllate o collegate e società specializzate in servizi energetici. Le norme attuative a carico dell'Autorità sono orientate a coniugare la certezza del conseguimento degli obiettivi, parte degli impegni italiani di attuazione degli accordi internazionali per il contenimento dei gas serra, con meccanismi che ne consentano il raggiungimento al minor costo possibile per il sistema economico nazionale.

Tutti gli interventi di garanzia, tutela del consumatore e promozione della qualità e dell'efficienza energetica realizzati dall'Autorità vengono definiti, tra l'altro, attraverso il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori, esercitato soprattutto con processi di consultazione propedeutici all'emanazione dei principali provvedimenti. Azioni di comune interesse nel campo della formazione e dell'informazione ai consumatori finali vengono realizzate nell'ambito di un protocollo d'intesa tra l'Autorità e il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU).

L'Autorità, mentre opera per la promozione della concorrenza e per estendere progressivamente a tutti i clienti finali i benefici della liberalizzazione, realizza quindi interventi di garanzia e promozione della qualità del servizio: più forti per le attività non soggette a concorrenza, quali la trasmissione e la distribuzione di gas ed energia elettrica, rispettose del diritto di scelta della parti interessate nelle attività in cui si esercita una reale concorrenza.

Affinché la liberalizzazione non comporti l'indebolimento della tutela, in particolare per le categorie meno protette, l'Autorità prosegue la sua opera sia di monitoraggio dell'impatto che la liberalizzazione avrà sulla concorrenza, sia di introduzione di azioni più selettive affinché il processo concorrenziale operi nel rispetto dei diritti dei clienti.

Nel seguito viene proposta un'analisi più approfondita degli interventi realizzati dall'Autorità nel corso dei primi sei anni del suo mandato in ciascuna delle aree di azione menzionate, commentando, laddove il tempo trascorso dall'intervento di regolazione e i dati disponibili lo consentono, i risultati conseguiti fino a oggi.

LA QUALITÀ NEL SETTORE DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS NATURALE

L'attività svolta dall'Autorità sulla qualità del servizio ha seguito diverse direzioni principali, illustrate in dettaglio nei paragrafi che seguono:

- verifica dell'attuazione della Carta dei servizi;
- nuova regolazione della qualità commerciale per entrambi i servizi;
- nuova regolazione della continuità del servizio di distribuzione dell'energia elettrica;
- nuova regolazione della sicurezza e continuità del servizio di distribuzione del gas;
- nuova regolazione della sicurezza degli impianti di utenza gas;
- rilevazione sistematica della soddisfazione delle famiglie per il servizio elettrico e gas;
- interventi relativi alla misura del gas per i clienti finali.

Verifica dell'attuazione della Carta dei servizi

Prima dell'introduzione delle nuove direttive dell'Autorità, la qualità dei servizi pubblici era disciplinata da norme che trovano origine nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, rivolta a tutti i soggetti pubblici e privati erogatori di servizi pubblici, più nota come Carta dei servizi.
L'Autorità, in attuazione dell'art. 2, comma 12, lettera p), della legge 14 novembre 1995, n. 481, ha monitorato il grado di attuazione della Carta dei servizi nei settori di propria competenza, pubblicando appositi rapporti sulla qualità, disponibili sul suo sito Internet.
Nel settore elettrico, alla data del 31 dicembre 1999, i clienti il cui esercente aveva adottato una Carta dei servizi erano pari al 99 per cento dell'intera utenza alimentata in bassa tensione in Italia (Tav. 6.1). Il numero di esercenti che hanno adottato la Carta dei servizi nel settore è aumentato di anno in anno nel corso del periodo 1996-1999. Oltre all'Enel, nel 1999, 100 imprese distributrici locali hanno dichiarato di aver adottato la Carta dei servizi (7 in più dell'anno precedente). L'Enel ha predisposto dal 1996 una Carta dei servizi per ognuna delle 147 zone di distribuzione in cui era articolata l'organizzazione operativa; nel 1999, a seguito della riorganizzazione, sono stati introdotti nuovi standard di qualità per i 74 esercizi della struttura operativa di distribuzione.
Nel settore gas, nel 1999 i clienti del servizio il cui esercente aveva adottato una Carta dei servizi costituivano circa il 93 per cento dell'intera utenza nazionale (Tav. 6.1).

TAV. 6.1 **GRADO DI ADOZIONE DELLA CARTA DEI SERVIZI NEL SETTORE ELETTRICO E DEL GAS**

	TOTALE NEL SETTORE ELETTRICO	TOTALE NEL SETTORE GAS
Numero Carte dei servizi adottate		
1996	211	–
1997	227	501
1998	240	531
1999	174	497
2000	–	516
Clienti BT dei soggetti esercenti che hanno adottato la Carta dei servizi (milioni)		
1996	31,0	–
1997	31,3	14,0
1998	31,9	14,9
1999	32,3	14,9
2000	–	15,0

Fonte: Dichiarazioni degli esercenti.

Le analisi condotte dall'Autorità hanno dimostrato che, nei settori della distribuzione e della vendita di energia elettrica e gas, la disciplina delle Carte dei servizi non forniva né sufficienti garanzie dei diritti degli utenti né adeguati stimoli agli esercenti a migliorare il servizio, per i seguenti motivi:

- gli schemi generali di riferimento si limitavano a definire alcuni indicatori di qualità, ma rinviavano agli esercenti la definizione degli standard di qualità; il risultato finale è stato che gli esercenti hanno definito i propri standard in modo spesso "prudenziale", senza aggiornali sistematicamente, tanto che essi risultavano essere disomogenei e differenziati su base locale, senza che queste diversità fossero sempre riconducibili a oggettive condizioni territoriali;
- gli schemi generali di riferimento lasciavano agli esercenti la possibilità di determinare autonomamente le modalità procedurali e l'entità dei rimborsi in caso di mancato rispetto di alcuni standard specifici; quasi tutti gli esercenti hanno scelto una procedura di rimborso basata sull'istanza dell'utente che ha subìto il disservizio, meccanismo quest'ultimo di assai minor efficacia rispetto a quello del rimborso automatico;
- le prassi e gli strumenti utilizzati dagli esercenti nella raccolta dei dati relativi al rispetto degli standard della Carta dei servizi presentavano caratteri-

stiche diverse e differenti gradi di completezza; questa condizione limitava la pubblicazione comparativa dei dati, che costituisce uno stimolo importante al miglioramento;

- nella disciplina della Carta dei servizi, la qualità non aveva nessun effetto sulle tariffe, né erano previsti incentivi economici per il suo miglioramento.

L'Autorità ha anche rilevato una scarsa conoscenza delle Carte dei servizi da parte degli utenti (Tav. 6.2).

Nel quadro dell'attività di controllo delle Carte dei servizi, l'Autorità ha effettuato controlli presso gli esercenti, al fine di verificare la veridicità dei dati raccolti per l'accertamento del rispetto degli standard contenuti nelle Carte dei servizi.

TAV. 6.2 **CONOSCENZA DELLA CARTA DEI SERVIZI**

NUMERO DI CLIENTI	IN % DEL TOTALE
Sanno che esiste la Carta dei Servizi	21,0
Hanno visto o letto la Carta dei Servizi: - per il gas	9,6
- per l'elettricità	9,5
- per la scuola	7,4
- per la USL e gli ospedali	10,0
- per le poste	6,0

Fonte: Indagine realizzata per conto dell'Autorità; rilevazione 1998.

Differenze tra la disciplina della Carta dei servizi e la nuova regolazione della qualità del servizio

Complessivamente, la nuova regolazione della qualità introdotta dall'Autorità ha superato la disciplina della Carta dei servizi, la cui attuazione aveva mostrato alcuni limiti.

Le principali differenze tra la disciplina della Carta dei servizi e la nuova regolazione della qualità del servizio, per i servizi di distribuzione e vendita dell'energia elettrica e del gas, sono sinteticamente rappresentate nella tavola che segue.

ARGOMENTO	DISCIPLINA DELLA CARTA DEI SERVIZI	NUOVA REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ
Definizione e aggiornamento degli standard	Gli esercenti possono definire i propri standard di qualità, che quindi risultano differenziati da azienda a azienda; di fatto, gli standard definiti dagli esercenti sono nella maggior parte dei casi "prudenziali", non	L'Autorità definisce standard di qualità validi per tutti gli esercenti, eventualmente differenziati in relazione a caratteristiche oggettive (per esempio, standard di continuità differenziati in relazione alle