



Autorità per l'energia elettrica e il gas

RELAZIONE ANNUALE SULLO STATO DEI SERVIZI E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

*Presentazione del Presidente
Guido Bortoni*

Roma, 6 luglio 2011

Autorità per l'energia elettrica e il gas

Guido Bortoni	<i>Presidente</i>
Alberto Biancardi	<i>Componente</i>
Luigi Carbone	<i>Componente</i>
Rocco Colicchio	<i>Componente</i>
Valeria Termini	<i>Componente</i>

"Stimulos dedit æmula virtus"

M. Anneo Lucano, *De bello civili sive Pharsalia* (I,120)

Il valore, che [li] spingeva a rivaleggiare, fornì la spinta
[la concorrenza, virtuoso elemento propulsivo, n.d.a.]

Autorità, Signore e Signori,

a nome del terzo Collegio, insediatosi cinque mesi fa, e di tutta la struttura dell'Istituzione di regolazione e di controllo sui mercati dell'energia desidero ringraziare coloro che manifestano attenzione per il nostro operato ed interesse per le linee dell'azione prossima di questa Autorità.

Il Regolatore italiano svolge oggi dinnanzi al Parlamento, al Governo, alle diverse autorità, ad una qualificata platea di operatori, rivolgendosi anche al Paese intero ed alle preposte istituzioni europee, le proprie considerazioni nel quindicesimo anno di vita istituzionale. Un periodo pari ad un decimo della vita dell'Italia unita, di cui siamo onorati di celebrare quest'anno il 150-esimo anniversario. Un quindicennio (1996-2010) assai intenso per la vicenda energetica italiana, costellato dall'avvio di grandi riforme non ancora arrivate a pieno compimento, quali le liberalizzazioni, da tensioni speculative nei mercati delle materie prime, da profonde depressioni dei fondamentali a seguito della crisi dell'economia reale, ma anche dalla definizione di ambiziosi obiettivi in materia di sostenibilità e dalla ricerca di una coerente strategia energetica per le decadi future.

Se il giudizio sull'azione del Regolatore dell'energia è sin qui positivo, questo va ascritto a merito dei due Collegi che ci hanno preceduto, quello pioniere presieduto da Pippo Ranci e quello più recente guidato da Alessandro Ortis; a tutti i Componenti di quelle Consiliaire

vanno oggi il nostro saluto ed il nostro più vivo ringraziamento anche per aver costantemente mantenuto l'indipendenza di questa Istituzione.

Se l'azione del Regolatore italiano risulta di eccellenza per il nostro Paese ed è così percepita anche oltre i confini nazionali, ciò va imputato alla dedizione, alla serietà ed alla competenza del personale tutto dell'Autorità, al quale va un meritatissimo grazie. Rivolgo una menzione speciale alla città di Milano che ospita da sempre la nostra struttura e a Roma, in cui opera un ristretto numero di nostre risorse. Un saluto riconoscente anche alla giustizia amministrativa che svolge il sindacato sui nostri atti rimessi al contenzioso - il TAR della Lombardia ed il Consiglio di Stato - nonché alla Guardia di Finanza che da lungo tempo collabora con noi. Pari ringraziamento è rivolto a tutte le altre Istituzioni, organismi civili e militari con cui l'Autorità lavora e a cui è legata da leale cooperazione.

L'Autorità è al principio di un nuovo ciclo di Consiliatura. Per questo concentrerò questa presentazione della Relazione sull'analisi dello scenario energetico che abbiamo di fronte e sugli orientamenti che, come Collegio, intendiamo assumere per affrontarlo, piuttosto che su un rendiconto delle decisioni dell'ultimo anno.

Per il rendiconto, rimando ai testi della Relazione in cui ogni singolo aspetto viene approfondito in maniera esauriente.

IL RUOLO DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA

L'Autorità opera per tutelare gli interessi di consumatori ed utenti e per promuovere la concorrenza e l'efficienza nei settori dell'energia

elettrica e del gas. Queste due finalità, recate dalla legge istitutiva, non debbono contrapporsi, come paventato da taluni osservatori. Infatti, il primo obiettivo di una regolazione moderna consiste proprio nella definizione di un insieme di regole volte a "capacitare" i diversi attori così da allineare il perseguimento dei loro legittimi obiettivi individuali all'interesse del sistema nel suo complesso ed a quello dell'insieme dei consumatori in particolare. Affinché questa fase di regolazione *ex ante* possa funzionare in maniera efficace è necessario affiancarla con una fase *ex post*, nella quale monitorare e garantire il rispetto delle regole attraverso le opportune azioni di *enforcement*.

Sarà questa la barra che l'Autorità intende mantenere.

Con la regolazione-capacitazione è possibile sfuggire a quella che la letteratura economica individua come tentazione paternalistica insita in una iper-regolazione, eccessivamente ambiziosa nell'immaginare di potersi sostituire sempre e comunque al consumatore da un lato, ed alla fantasia e creatività degli operatori dall'altro. Laddove possibile, è il mercato che deve proporre la soluzione più adatta alle esigenze di ciascun consumatore.

L'attività *ex post*, in cui si colloca il ruolo centrale dell'*enforcement*, non è solo funzionale ad indurre il rispetto delle regole con un'ampio spettro di azioni (da quelle persuasive a quelle costrittive) ma, soprattutto, essa serve per valutarne gli effetti, tramite la verifica dell'esperienza applicativa, al fine di migliorarne l'efficacia. In altre parole: un *enforcement* delle regole, che abbia anche quale obiettivo la semplificazione del sistema e che consenta di coniugare l'esigenza di stabilità con quella di adattabilità ai principali mutamenti del contesto.

Ecco dunque che inizia a delinarsi un ruolo maturo dell'Autorità dopo il notevole sforzo compiuto in questi primi quindici anni per introdurre nel nostro Paese quell'insieme assai complesso di regole che hanno accompagnato e consentito l'apertura dei mercati dell'energia e lo sviluppo, sebbene ancora parziale, della concorrenza.

Occorrerà continuare un'attenta manutenzione del sistema regolatorio nel mercato elettrico e, come vedremo, riuscire a rispondere nella maniera più adeguata alle sfide che lo scenario energetico internazionale ci pone, soprattutto nel gas. Ed è proprio in questa fase che la funzione di segnalazione e consultiva a Parlamento e Governo sulle materie energetiche assume una sempre maggiore rilevanza. Essa trae origine proprio dal binomio costitutivo dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas: indipendenza e merito tecnico.

Vale ricordare qui il nostro impegno in tutte le attività dell'Autorità a far sì che le varie istanze vengano ponderate alla ricerca di un equilibrio e mai esasperate, e che le linee guida del nostro agire indirizzino i mercati in un modo non dirompente. Citando Cavour, *"Non v'è principio, per quanto giusto e ragionevole, il quale, se lo si esageri, non possa condurci alle conseguenze più funeste"*.

È in questa luce che intendiamo esercitare il nostro mandato: nella consapevolezza che l'importanza del nostro ruolo è legata a doppio filo all'indipendenza, al merito tecnico ed alla ponderatezza del nostro agire.

LA REGOLAZIONE *EX ANTE*

I sistemi energetici, non solo europei, stanno vivendo un periodo di grande cambiamento. Fattori strutturali si affiancano a dinami-

che congiunturali nel delineare un nuovo contesto che sostituirà gli archetipi abituali nell'energia con nuovi paradigmi. La crisi economica e finanziaria che investe da alcuni anni l'intero pianeta, con la conseguente contrazione dei consumi, le tensioni sui mercati delle materie prime, il ripensamento sulle fonti primarie da utilizzare, quale il nucleare, la crescente attenzione ai cambiamenti climatici, il trend di sviluppo delle fonti rinnovabili e della generazione diffusa - comparti ancora caratterizzati da una fase nascente di "caos creativo" - le grandi possibilità di evoluzione tecnologica di settori precedentemente ritenuti maturi e l'instabilità politica di aree-chiave per la fornitura delle materie prime energetiche: sono tutti fattori che impongono un'ampia riflessione sia sugli obiettivi energetici che sulla scelta di adeguati strumenti per il loro raggiungimento.

Riflessione che non può prescindere dal ruolo estremamente rilevante che il gas naturale continuerà ad avere nello scenario energetico nazionale e dal nostro livello di dipendenza energetica, pari a oltre l'80%: sono dati oggettivi, almeno nel medio termine, con i quali occorre confrontarsi, cercando ove possibile di trasformare queste necessità in opportunità, anche grazie alla posizione geografica del nostro Paese.

Per quanto attiene la regolazione *ex ante* in capo all'Autorità, il nuovo paradigma energetico deve rispondere ad una articolazione in molteplici dimensioni, riassumibili in quattro "C": Crescita, Coordinamento, Comunitario e Consapevolezza del consumatore.

Crescita

La "C" - come Crescita - incarna un aspetto critico per l'economia italiana: quello dello sviluppo sostenibile. Il settore dell'energia può

giocare un ruolo fondamentale per la ripresa dello sviluppo: non più solo indirettamente, attraverso la riduzione del costo degli input energetici – da perseguire comunque attraverso un aumento dell'efficienza, della concorrenza e delle infrastrutture di interconnessione e di adduzione – ma anche direttamente, grazie all'effetto-volano per l'intera economia che può venire dagli investimenti nel settore. Tale sfida risulta ancora più impegnativa per un Paese come il nostro, povero di risorse energetiche tradizionali (petrolio, carbone, gas naturale).

A tal fine, l'Autorità intende proseguire nella regolazione incentivante degli investimenti in infrastrutture con remunerazione regolata, valutando la possibilità di estendere anche alla rete di trasporto del gas l'incentivo al rispetto delle tempistiche di realizzazione, già introdotto con successo per la rete di trasmissione dell'energia elettrica.

Il livello di incentivazione sarà legato ai benefici attesi dall'entrata in esercizio dell'infrastruttura, potendo ridefinire, all'inizio di ciascun periodo regolatorio, il livello di incentivazione da assegnare ai futuri investimenti in relazione alle mutate esigenze di sviluppo infrastrutturale.

Ma ancor più può contribuire alla crescita del Paese lo sviluppo di un sistema energetico ambientalmente sostenibile. Perché ciò possa avvenire, però, è necessario che l'impulso agli investimenti in questo settore sia tale da indurre uno sviluppo regolare, non caotico, non artatamente sostenuto (se non nella fase iniziale) e, soprattutto, equilibrato nell'allocazione delle risorse, così da trainare e supportare lo sviluppo dell'intera filiera nazionale della cosiddetta *green economy*.

L'Autorità ha avuto modo di evidenziare in una recente segnalazione al Parlamento¹ che è opportuno puntare non solo sull'utilizzo delle fonti rinnovabili nel settore elettrico ma anche e soprattutto in quello termico, in virtù della maggiore resa in termini energetici che si traduce in minor ricorso al sistema degli incentivi.

Ma oltre agli indubbi vantaggi garantiti dalle fonti rinnovabili, un ruolo sempre più rilevante e centrale dovranno assumere le politiche di sviluppo dell'efficienza energetica, campo nel quale il Paese ha e può ulteriormente costruire e consolidare un'eccellenza: si pensi, ad esempio, ai settori dell'edilizia e della termotecnica. L'esperienza maturata in questi anni con il meccanismo dei *certificati bianchi* – mutuato anche da altri paesi europei – testimonia come si possano conseguire, a riguardo, risultati significativi. Nel primo quinquennio di funzionamento, questo meccanismo ha consentito di risparmiare oltre 7 miliardi di kilowattora ogni anno, pari al 2% dei consumi elettrici, a fronte di soli 531 milioni di euro di incentivi nell'intero periodo.

Giova ricordare, in questa sede, come gli obiettivi europei del pacchetto clima-energia non riconoscono in misura adeguata all'efficienza energetica il ruolo che questa può avere nel raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'impatto ambientale e della dipendenza energetica dai paesi non UE. Nel caso specifico dell'Italia, ai fini del rispetto dell'obiettivo specifico del 17% di rinnovabili sul fabbisogno complessivo al 2020, alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è stato attribuito un peso 6 volte superiore rispetto a quello attribuito all'efficienza energetica. Ciò, di fatto,

fa prevalere l'investimento in fonti rinnovabili rispetto a quello in efficienza energetica.

Inoltre, l'onere associato agli incentivi medi per il risparmio energetico è – ad oggi – di qualche volta inferiore a quello associato all'incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con la tecnologia fotovoltaica.

Credo utile ricordare che la Commissione Europea ha appena presentato una nuova e ambiziosa proposta legislativa sulla promozione dell'efficienza energetica negli edifici pubblici, nelle industrie e nelle abitazioni private.

Se vogliamo poi proiettare la crescita della *green economy* oltre lo scenario 2020, è necessario lavorare sin d'ora nella direzione di un adeguato sostegno all'attività di ricerca ed innovazione tecnologica, al fine di sviluppare un *know-how* ed un'industria italiana delle fonti rinnovabili e dell'efficienza per la prossima decade, le quali saranno sicuramente chiamate a competere nel mercato in assenza di sistemi di incentivazione.

Un innegabile impulso alla crescita delle infrastrutture nell'energia, alla competitività delle imprese e, quindi, al rilancio dell'economia del Paese è atteso dallo sviluppo delle interconnessioni elettriche con l'estero per una quota che supera il 30% dell'esistente capacità di importazione. Ciò sta avvenendo principalmente con il finanziamento del settore privato, industrie energivore e consorzi di imprese, che in tal modo possono accedere, per quota parte dei propri consumi, a forniture più convenienti nei mercati elettrici mitteleuropei.

Analoga misura pro-crescita si registra nello sviluppo di ulteriori

4 miliardi di metri cubi di capacità di stoccaggio gas da rendere operativa, progressivamente, sino al 2015. Tale incremento, oltre a dotare il Paese di infrastrutture essenziali per la diversificazione e la concorrenzialità nel mercato del gas, conferisce maggiore flessibilità al portafoglio degli approvvigionamenti degli operatori e, similmente a quanto avviene nel caso degli interconnettori elettrici, viene realizzato con il concorso finanziario delle imprese e dei consorzi.

Coordinamento

La seconda "C" si riferisce ad un elemento che nell'agenda regolatoria – nonché nella politica energetica più in generale – dovrà necessariamente giocare un ruolo centrale: quello del coordinamento tra le diverse fasi della filiera di ciascun settore, nonché tra settori e tra sistemi nazionali.

Le nuove condizioni di contesto hanno, infatti, reso ancor più evidente la necessità di un intervento della regolazione al fine di recuperare pienamente quelle efficienze da coordinamento che erano proprie del preesistente assetto verticalmente integrato, riducendo così il rischio connesso ad un'eccessiva dispersione delle informazioni rilevanti.

Fino ad oggi l'attenzione della regolazione si è concentrata, a questo riguardo, sullo sviluppo di strumenti funzionali all'uso efficiente degli impianti ed alla promozione della concorrenza di breve periodo: l'esistenza di mercati spot liquidi (la liquidità della nostra borsa dell'elettricità è stata nel 2010 pari al 63%, tra le più alte d'Europa), con segnali di prezzo significativi, è un elemento fondamentale per garantire il successo delle liberalizzazioni di settore.

Tuttavia, nei settori energetici, il processo concorrenziale si gioca soprattutto su orizzonti temporali di medio-lungo periodo: quelli

propri della vita utile degli impianti e delle infrastrutture. Ciò impone che la regolazione sia particolarmente attenta alla promozione degli investimenti, riducendone il rischio non solo attraverso la stabilità del quadro regolatorio - pur fondamentale - ma soprattutto mettendo a disposizione degli operatori adeguate informazioni di sistema ed opportuni strumenti di mercato.

Nel settore dell'energia elettrica, la mancanza di un adeguato coordinamento tra pianificazione nella realizzazione delle infrastrutture di rete e delle centrali di generazione è particolarmente critica, a causa della elevata dispersione delle informazioni necessarie a valutare l'opportunità di investire in nuova capacità produttiva.

Anche al fine di superare queste criticità e di garantire l'adeguatezza del sistema al minimo costo, in coerenza con la strategia energetica nazionale, l'Autorità sta per definire una modifica del disegno del mercato nel segno dell'istituzione di un sistema di remunerazione esplicito della capacità produttiva di energia elettrica nel medio-lungo termine (c.d. *capacity payment*).

Il sistema in via di definizione da parte dell'Autorità è anzitutto un sistema di mercato, disegnato in analogia ai sistemi già operativi con successo negli Stati Uniti, che consentirà, al tempo stesso, di proteggere i consumatori, senza però alterare i segnali di prezzo; di aumentare la contendibilità del mercato; di ridurre il rischio per i produttori, evitando così che si producano fasi cicliche alternate di sotto e sovra investimento (*boom and bust cycle*).

La natura prospettica del meccanismo richiede che sia introdotto per tempo, anticipando e, quindi, evitando la fase ciclica di sottoinvestimento.

Maggiore coordinamento è necessario anche tra sviluppo e gestione delle reti e degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Per gestire efficientemente il ricordato tumultuoso sviluppo delle rinnovabili e della generazione distribuita, è necessario adeguare la regolazione delle reti, sia per superare il problema della "saturazione virtuale" della capacità di trasporto, che consegue dalla possibilità di prenotare gratuitamente tale capacità a prescindere dall'effettiva realizzazione degli impianti produttivi, sia per dotarle degli strumenti - quali i sistemi di accumulo - che consentano il pieno sfruttamento delle rinnovabili e la gestione in sicurezza dei flussi di energia; sia per sviluppare i sistemi di *demand response* che per facilitare lo sviluppo della mobilità elettrica.

Un altro ambito in cui il coordinamento - in assenza di interventi specifici - si è rivelato problematico e, ad un tempo, estremamente importante per un efficace sviluppo del mercato libero è quello tra le attività di vendita al dettaglio e le altre fasi della filiera, in particolare quella di distribuzione. La completa apertura del mercato a tutti i consumatori ha fatto emergere con prepotenza l'esigenza di un sistema in grado di gestire un'elevata mole di dati e informazioni in modo trasparente e non discriminatorio, così da fungere da leva per un funzionamento efficiente del mercato al dettaglio. L'avvio del Sistema Informativo Integrato (SII), previsto per il settore elettrico per l'anno prossimo, rappresenta un primo passo importante in questa direzione, in particolare per lo *switching* dei clienti da un fornitore all'altro.

A quattro anni dall'apertura del mercato elettrico anche per i piccoli consumatori, il tasso di *switch* si attesta al 17% per i domestici e

al 36 % per le piccole imprese: ciò significa che circa 5 milioni di famiglie e 2,7 milioni di piccole imprese hanno scelto un venditore nel mercato libero: un risultato tra i migliori in Europa e che potrà essere fortemente migliorato grazie al SII.

Lo stesso sistema potrà nel futuro ampliare le proprie funzionalità, migliorando la gestione di altre attività, tra cui la misura delle quantità immesse e prelevate dalle reti, e potrà essere utilizzato anche nel settore del gas naturale. Anche l'attività di regolazione potrà beneficiare del SII, consentendo, ad esempio, un efficace monitoraggio del mercato *retail*, per il quale l'Autorità sta introducendo una pluralità di indici *ad hoc*.

Sul versante del settore del gas, ci si attende che il programma di sostituzione dei misuratori, con la progressiva estensione della telelettura e telegestione, favorisca una tempestiva disponibilità delle misure ed una più efficiente gestione delle procedure di attivazione e disattivazione delle forniture, nonché un maggior coordinamento tra i diversi operatori. Il programma dovrà tener conto dell'innovazione tecnologica, al fine di garantire benefici superiori ai costi.

Comunitario

La terza "C" è relativa all'orizzonte di riferimento del Regolatore, che non può che essere comunitario, secondo una terminologia classica anche se desueta. Nel caso del gas naturale, in particolare, è ancora più evidente la necessità di adeguare la regolazione per renderla pienamente coerente con una dimensione sovranazionale; infatti, la produzione di gas naturale è perlopiù concentrata in paesi terzi (extra UE) caratterizzati da monopoli "sovrani" (controllati dagli

Stati) e lontani dai luoghi di consumo. È evidente che, in questo contesto, le scelte di investimento finiscono per avere una dimensione sovra nazionale ed è in tale ottica che devono essere valutate e regolate, in coerenza con i recenti orientamenti europei in tema di infrastrutture.

Gli investimenti in capacità di stoccaggio, in nuovi rigassificatori o in gasdotti di collegamento con i paesi produttori, sono, del resto, elementi fondamentali per poter far acquistare all'Italia il ruolo di *hub* europeo del gas; queste infrastrutture devono essere quindi pensate, gestite e regolate non più solo in un'ottica di garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti nazionali, ma in funzione delle opportunità di ottimizzazione dei flussi di gas a livello europeo, da promuovere anche attraverso un pieno accesso alle infrastrutture di collegamento tra i diversi mercati. Senza infrastrutture l'Italia sarà condannata a diventare una "provincia" del gas e non un Paese-snodo che assume un ruolo cruciale nel nuovo contesto sovranazionale.

La regolazione delle infrastrutture di rete dovrà garantire uno stretto coordinamento con gli investimenti in nuove infrastrutture di adduzione realizzate in regime di mercato, siano queste nuovi rigassificatori o nuovi gasdotti.

L'aumento dei punti di ingresso nel sistema, l'accresciuta interoperabilità con le reti europee e la possibilità di inversione dei flussi, se da una parte aumenteranno la concorrenza, l'efficienza e la sicurezza del sistema, dall'altra potrebbero richiedere un rafforzamento della rete di trasporto nazionale per risolvere possibili fenomeni di congestione, ad oggi ancora di carattere marginale. È

quindi evidente che la regolazione della rete di trasporto del gas giocherà un ruolo chiave nel futuro più ancora di quanto non sia stato in passato.

Per questo, in ragione dell'assetto di *Independent Transmission Operator* (ITO) previsto dal legislatore italiano per la rete di trasporto gas, che lascia comunque aperta la possibilità di una libera scelta per un assetto - ritenuto da noi preferibile - di separazione proprietaria, risulterà determinante la complessa attività che la Direttiva 2009/73/CE ed il relativo decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, affidano all'Autorità.

È cruciale l'attività affidata, per espressa volontà delle Commissioni parlamentari, al Ministero dello sviluppo economico e all'Autorità di approvare (ciascuno per la parte di competenza) il piano decennale di sviluppo delle reti che il Gestore del trasporto gas è tenuto a predisporre, nonché di verificarne l'attuazione.

All'Autorità è inoltre richiesto di verificare *ex ante* che le scelte sulla struttura organizzativa/gestionale e gli statuti societari assicurino l'indipendenza effettiva del Gestore, nonché di vigilare sul suo operato, valutando, tra l'altro, l'indipendenza e la professionalità del personale con incarichi di responsabilità.

Problematiche di ordine non inferiore si pongono con riferimento all'integrazione a livello europeo dei mercati dell'energia elettrica.

Una piena integrazione richiede, tuttavia, una sempre maggiore interconnessione fisica tra i paesi europei, che non solo aumenterà la sicurezza dei diversi sistemi e l'uso efficiente delle risorse, ma porterà ad un (quasi) pieno riequilibrio dei prezzi dell'energia elettrica,

consentendo così alle imprese italiane di ridurre l'ancora eccessivo differenziale di costo con le loro concorrenti europee.

È tuttavia necessario sottolineare che, per evitare che l'integrazione possa avere ripercussioni negative su singoli sistemi, questa deve riguardare non solo i mercati spot, ma anche e soprattutto i mercati di bilanciamento e basarsi su regole comuni che non solo promuovano la concorrenza e l'uso efficiente delle risorse, ma che portino altresì ad una corretta allocazione dei costi.

Nel quadro europeo ha avuto particolare rilevanza l'avvio operativo - il 3 marzo scorso - dell'Agenzia europea per il coordinamento dei regolatori dell'energia (ACER). Fortemente voluta dall'Italia, proprio perché consente una svolta della regolazione che superi gli angusti confini nazionali, ACER vede un importante coinvolgimento dell'Autorità italiana a tutti i livelli. ACER non è ancora un centro decisionale cui siano delegate, ad esempio, mansioni delle Autorità nazionali come lo è da anni la BCE per le Banche centrali degli Stati Membri, ma ha tutte le potenzialità per assolvere un ruolo analogo, soprattutto se nei primi anni di operatività assumerà una credibilità ed una reputazione tali da rendere il processo irreversibilmente diretto verso la promozione di ACER ad Autorità europea dell'energia.

Vale inoltre ricordare gli stretti rapporti di collaborazione dell'Autorità con i paesi del bacino del Mediterraneo, attraverso MEDREG (associazione dei regolatori per l'energia nel Mediterraneo) e con i paesi della regione balcanica, grazie alla presenza nell'*Energy Community Regulatory Board* (ECRB) e, a livello internazionale, attraverso l'ICER, che è la confederazione mondiale dei regolatori per l'energia.

Consapevolezza del consumatore

La quarta "C" si riferisce alla consapevolezza del proprio ruolo nel mercato, delle opportunità così come dei vincoli di cui deve avere cognizione il cliente finale nella scelta del proprio fornitore e del tipo di fornitura.

Promozione della concorrenza e tutela del consumatore sono sempre state le direttrici dell'azione dell'Autorità e così sarà anche per questo mandato.

La promozione della concorrenza è infatti la prima e la più potente forma di tutela del consumatore. Senza concorrenza, si svuotano i diritti di scelta del consumatore, ne va della qualità del servizio nonostante l'azione del Regolatore, s'impenna la spesa energetica del cliente finale pur in presenza delle migliori forme di tutela.

Ma perché la concorrenza possa pienamente dispiegare i suoi effetti è necessario promuovere la capacità di valutazione da parte del consumatore: affinché la sua scelta non sia solo più facile e meno costosa (riducendo sia i costi di ricerca che quelli da sostenere per il passaggio al nuovo fornitore), ma sempre più consapevole; ed affinché sia in grado di verificare continuamente la rispondenza della propria decisione rispetto alle attese, al fine di valutare l'opportunità di cambiare nuovamente.

La regolazione deve quindi essere sempre più mirata a conferire al cliente finale la capacità sostanziale di prendere decisioni, più che limitarsi a riconoscergli la facoltà formale di farlo.

Deve dotarlo degli strumenti per potersi muovere in autonomia nel mercato libero più che scegliere al suo posto. L'Autorità continua a

regolare direttamente i livelli di qualità e di corrispettivo dei servizi eserciti in monopolio; ma, con riferimento ai servizi ed alle prestazioni offerte nel mercato libero, dovrebbe limitarsi a fissare livelli minimi ragionevoli delle prestazioni e della qualità del servizio di riferimento, che deve essere offerto da tutti gli operatori.

Consapevolezza del consumatore che deriva da una sua più completa informazione, conseguibile anche grazie a documenti di fatturazione che ci impegnamo a rendere più semplici e chiari.

Ciò non toglie che, nel rispetto della disciplina europea, sia necessario continuare a prevedere specifiche forme di tutela per i clienti di minori dimensioni, fino a che non si sia sviluppato un adeguato grado di concorrenza nella vendita a questi clienti.

In particolare, è opportuno continuare a garantire a tutti i piccoli consumatori – *in primis* ai domestici – la possibilità di accedere a forniture le cui condizioni economiche riflettano i livelli di prezzo del mercato all'ingrosso e che caratterizzerebbero quelle offerte in un mercato concorrenziale.

Consentire ai clienti finali, come oggi previsto nel settore elettrico, di avere accesso al regime di tutela anche dopo aver scelto un fornitore nel mercato libero, ne aumenta la propensione all'uscita dalla tutela, in quanto non li espone al rischio di commettere un errore di valutazione dalle conseguenze irreversibili.

La precisione con cui le condizioni economiche applicate nel regime di tutela riflettono correttamente le condizioni concorrenziali è assai diversa tra il settore dell'energia elettrica e quello del gas naturale. Ciò dipende, indubbiamente, dalle diverse condizioni di struttura

dell'offerta e di liquidità che caratterizzano i mercati all'ingrosso dei due settori. In futuro, una maggiore affermazione della concorrenza nel mercato all'ingrosso del gas naturale e l'introduzione entro il 2011 del bilanciamento di merito economico (che dovrebbe anche consentire di dare impulso alla liquidità della neonata borsa del gas) consentiranno di individuare nuove metodologie di tutela nel gas già a partire dall'anno termico con avvio 1° ottobre 2012.

La tutela del consumatore è non meno importante con riferimento alla regolazione delle attività a rete. L'azione del Regolatore deve qui essere rivolta non solo alla riduzione dei corrispettivi (attraverso azioni di continuo efficientamento) ma anche al miglioramento della sicurezza e della qualità tecnica del servizio, confermando l'impegno che ha visto, nel corso dei quindici anni di attività del Regolatore, importanti miglioramenti della qualità tecnica del servizio, sia per il settore elettrico che per quello gas.

Ad esempio, dal 2000 ad oggi si è ridotta del 60% la durata media delle interruzioni delle forniture elettriche, e si sono incrementati i controlli sul grado di odorizzazione del gas e le ispezioni sulle reti.

Si tratta di risultati positivi, ottenuti anche grazie a meccanismi incentivanti e indennitari; meccanismi che hanno anche consentito, a partire dalla loro introduzione, di ridurre sensibilmente il divario nei livelli di qualità del servizio tra le diverse aree del Paese; rimangono, tuttavia, delle criticità, che ci spingono a fare ancora di più.

La consapevolezza deve anche essere appannaggio del Regolatore, in particolare con riferimento alle esigenze di semplificazione di cui terremo certo conto nel disegno del prossimo IV periodo regolatorio

nel settore dell'energia elettrica. Ma anche consapevolezza dell'importanza della solidarietà: alle famiglie in condizioni di disagio o numerose, sono stati assegnati circa 3,5 milioni di bonus elettricità e gas, a riduzione di bollette per un totale di circa 500 milioni di euro.

L'ENFORCEMENT

Le attività di controllo ed *enforcement* costituiscono un elemento essenziale: esse devono essere funzionali non solo alla garanzia del rispetto delle regole, ma anche ad arricchire l'azione regolatoria di un indispensabile strumento di verifica della sua efficacia e portata.

A supporto di tali attività vi sono già ora molti strumenti: dalla *moral suasion*, alle sfide alla reputazione (graduatorie, requisiti, standard minimi), dalle prescrizioni (integrazione e rafforzamento di alcuni sistemi di regole) alle intimazioni ad adempiere, alle diffide, agli ordini di cessazione di comportamenti lesivi, dai controlli ed ispezioni documentali e sul campo, alle sanzioni con il loro potenziale deterrente e disciplinante. Di recente, con il citato decreto legislativo n. 93/11, a tali strumenti in dote all'Autorità si sono aggiunti anche gli impegni ripristinatori, già sperimentati con successo dall'Antitrust, anche nell'energia, per ristorare situazioni concorrenziali compromesse: ora essi divengono strumenti propri anche della regolazione generale. Sempre nel menzionato decreto legislativo è contenuto un ulteriore rafforzamento delle attribuzioni dell'Autorità in materia di *enforcement*, tramite la potestà di decidere sui reclami presentati dagli operatori in materia di infrastrutture e quella di assicurare l'attivazione delle procedure di conciliazione fra clienti finali e venditori/distributori.

Ciò vale a maggior ragione nel nuovo quadro del c.d. 3° pacchetto europeo, in cui si introduce una clausola generale di *enforcement* che attribuisce al Regolatore il compito di assicurare l'ottemperanza alle direttive europee da parte di tutti gli operatori. Ciò impone un rafforzamento delle nostre attività di vigilanza e monitoraggio, al fine di adottare – come recita la direttiva – i "provvedimenti opportuni", di natura non solo sanzionatoria, ma anche "regolatoria e prescrittiva".

L'arsenale dell'*enforcement* va quindi esplorato e ben impiegato evitando di concentrare tutta l'attenzione solo sugli aspetti sanzionatori, che rimangono l'eventuale punto di caduta finale di un processo assai articolato. In questo caso si rischierebbe, infatti – come ben notato dalla Consob per il suo settore – una proliferazione di procedimenti che, indipendentemente dalla loro diversa taglia e importanza, debbono essere comunque incardinati all'interno di un procedimento amministrativo uguale per tutti.

L'*enforcement* deve quindi essere visto in chiave positiva, nell'ambito di un'azione mite volta a persuadere dove possibile, riservando le misure maggiormente coercitive e sanzionatorie solo dove necessario.

L'*enforcement* visibile delle regole induce da un lato il consumatore a nutrire fiducia nei meccanismi di mercato ed in chi lo vigila; dall'altro, mantiene in salute gli operatori di mercato rendendo assai difficoltoso per coloro che non riescano ad adattarsi al sistema di regole vigente il proseguire ad operare come corpo estraneo rispetto ad un ambiente basato su una sana e leale concorrenza.

Il flusso di ritorno di tale esperienza applicativa consente anche all'Autorità un adeguamento della propria regolazione, introducen-

do ad esempio misure volte a qualificare *ex ante* gli operatori, anche in ragione del possesso di requisiti necessari al rispetto delle regole. E dunque, mi scuserete se utilizzo l'occasione odierna per iniziare a rendere concreta tale impostazione di *enforcement* appena descritta. Nei mercati liberi è da tempo presente una patologia più deleteria di altre per lo sviluppo e la credibilità della concorrenza: quella dell'attivazione di contratti di vendita non richiesti. Si tratta di un fenomeno particolarmente odioso perché più di altri contiene un esplicito elemento di malafede e di frodolenza che rende il consumatore diffidente nei confronti del mercato libero e delle imprese che vi operano. Mi rivolgo dunque ai qualificati rappresentanti degli operatori del settore: il perdurare di comportamenti, anche marginali, volti a tollerare o a non controllare a sufficienza l'attivazione di contratti non richiesti, non può che minare la reputazione dell'operatore e danneggiarlo nel punto in cui vi è più valore per il medesimo, la fiducia del cliente finale. L'Autorità è disponibile a coinvolgere tutti gli operatori attivi nella vendita al *mass market* e le associazioni dei consumatori che tanto hanno segnalato tale spiacevole fenomeno affinché, assieme, si possa giungere a risanare il mercato da questa patologia, che altrimenti saremo costretti ad affrontare, da soli, con gli altri mezzi a disposizione.

Infine, è doveroso sottolineare come l'Autorità intenda rivisitare la già ampia gamma di strumenti destinati ad accrescere la consapevolezza del consumatore: sia gli strumenti informativi dei consumatori che quelli di ausilio nella gestione dei reclami come lo "Sportello per il consumatore di energia" attivato presso l'Acquirente Unico,

senza dimenticare quelli che consentono di formare il personale delle associazioni dei consumatori sulla conciliazione paritetica e di assistere il consumatore a tutto campo sulle materie energetiche anche presso i propri sportelli territoriali.

Occorre una gestione intelligente dei reclami. Ad esempio, si potrebbe accorpare l'esame di quelli che affrontano la medesima questione generale; si dovrebbe prendere spunto dai casi concreti di disfunzione per affermare chiari principi di massima, che indirizzino gli operatori, ovvero per fornire indicazioni generali ai consumatori. Sarà poi necessario completare la definizione delle regole in materia di conciliazione valorizzando al massimo i meccanismi di "*alternative dispute resolution*".

L'ORGANIZZAZIONE

Funzionale all'implementazione delle linee strategiche poc'anzi illustrate risulta una riorganizzazione della struttura che ha già avuto una prima fase, a poche settimane dall'insediamento, in cui si è proceduto ad una definizione per Dipartimenti degli uffici di diretta collaborazione del Collegio nel segno di una maggiore specializzazione delle mansioni assegnate.

Il prossimo passo riguarderà le strutture operative degli Uffici dell'Autorità e sarà guidato da esigenze di razionalizzazione, così da garantire una piena coerenza nella definizione del quadro regolatorio da una parte e nelle attività di verifica e controllo dall'altra.

La nuova organizzazione sarà definita attivando per tempo le forme di coinvolgimento dei sindacati, con cui abbiamo avviato un nuovo corso

di proficue relazioni, e di informazione del personale tutto, con l'obiettivo di renderla operativa a partire dal gennaio prossimo, assicurando così la piena coerenza con le Linee strategiche dell'Autorità, in corso di predisposizione, nonché la massima continuità dell'azione regolatoria.

Siamo comunque disponibili a contribuire all'avvio operativo dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua attraverso accordi di cooperazione, mettendo a disposizione il nostro *know-how* regolatorio sulla parte infrastrutture che può essere di ausilio ai colleghi che si occuperanno di servizi idrici nazionali.

Autorità tutte, Signore e Signori,

ancora più che nel passato, il settore dell'energia si delinea nel nostro futuro come motore dello sviluppo, non solo in qualità di *input* di produzione ma in quanto possibile catalizzatore dell'innovazione e della creazione di un'intera filiera industriale ad essa dedicata.

Nel nuovo contesto di ridefinizione degli indirizzi della politica energetica e di aumentata incertezza sui mercati, è necessario che la regolazione metta in campo strumenti che consentano di migliorare il coordinamento tra le diverse fasi della filiera di ciascun settore, tra settori, tra sistemi nazionali. Soprattutto, la regolazione è oggi chiamata a compiere un salto dimensionale con un respiro soprattutto di lungo periodo e di ambito europeo. Una dimensione, cioè, pienamente coerente con quella degli investimenti in infrastrutture ed impianti; investimenti da cui possono venire i maggiori benefici sia in termini di efficienza che di concorrenza.

in migliore qualità del servizio e prezzi più bassi per i consumatori, la cui tutela resta al centro della missione del Regolatore. Ma perché il consumatore possa pienamente beneficiare della concorrenza, è necessario aumentarne la consapevolezza, dotandolo degli strumenti per potersi muovere con piena cognizione del mercato; proteggendolo al tempo stesso, attraverso un'attenta attività di *enforcement*, rispetto ad eventuali comportamenti abusivi o vessatori degli operatori.

Questa è la nostra strategia, questa è la strategia dell'Autorità. Lavoreremo intensamente per realizzarla e già Vi diamo appuntamento all'anno prossimo per un primo bilancio.

Ringrazio anche a nome dei miei colleghi per l'attenzione.

Autorità per l'energia elettrica e il gas

Relazione annuale sullo stato dei servizi
e sull'attività svolta
Presentazione del Presidente

Redazione

Autorità per l'energia elettrica e il gas
Piazza Cavour, 5 - 20121 Milano
Tel 02655651
e-mail: info@autorita.energia.it



Stampa

Istituto Poligrafico
e Zecca dello Stato S.p.A.
Roma, 2011

Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

