



Autorità per l'energia elettrica e il gas

RELAZIONE ANNUALE SULLO STATO DEI SERVIZI E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

Presentazione del Presidente
Guido Bortoni

Roma, 27 giugno 2012

Autorità per l'energia elettrica e il gas

Guido Bortoni, Presidente

Alberto Biancardi, Componente

Luigi Carbone, Componente

Rocco Colicchio, Componente

Valeria Termini, Componente

«Nulla lex sibi soli conscientiam iustitiæ suæ debet, sed eis, a quibus obsequium expectat. Ceterum suspecta lex est, quæ probari se non vult, improba autem, si non probata dominetur.»

Quintus SF Tertullianus, Apologeticus, Caput IV,13

Nessuna norma trova solo in sé consapevolezza di essere giusta, bensì in coloro dai quali si attende rispetto. Diversamente, se non motivata, una norma diviene sospetta; addirittura ingiusta, se si impone senza alcun esame.

[*Ante litteram*, ben si applica alla Regolazione, n.d.a.]

Autorità, Signore e Signori,

un saluto ed un ringraziamento sinceri raggiungano, a nome mio personale e dei miei Colleghi, tutti i presenti e anche tutti coloro che manifestano interesse per l'operato e per le future linee di azione di questa Istituzione di regolazione e controllo sui mercati dell'energia, che, da pochi mesi, opera anche sui servizi idrici. Alla neo-istituita regolazione idrica farò cenno prima delle conclusioni.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas illustra le proprie considerazioni oggi, a metà dell'anno 2012, in questa sala in cui sono rappresentati entrambi i rami del Parlamento, dinnanzi ad autorevoli membri del Governo, alle tante autorità civili e militari e ad una qualificata platea di operatori di servizi di pubblica utilità, nonché alle diverse associazioni esponenti.

Il nostro pensiero si estende oltre i confini di questa sala, a tutti i consumatori, imprese e famiglie; tra queste, in special modo, desideriamo manifestare particolare vicinanza alle persone afflitte dall'ombra del sisma, alle quali va tutta la nostra solidarietà. Solidarietà resa concreta dal nostro continuo impegno provvedimentale, volto ad aiutare una pronta e coraggiosa ripresa dalla grave situazione creatasi.

Anche l'Europa figura tra i destinatari del nostro messaggio odierno, sperando riemerge una diffusa consapevolezza che un'Europa coesa sia a vantaggio di tutti e di ciascuno. A tal fine, esortiamo tutti – e noi per primi – ad elevare lo sguardo oltre i propri interessi particolari e di brevissimo termine.

Il periodo appena trascorso dall'ultima Relazione annuale (6 luglio 2011), a pochi mesi dall'insediamento della terza Consiliatura dell'Autorità (16

febbraio 2011), si qualifica come un intervallo temporale senza pari in termini di intensità e di celerità dei fenomeni di mutazione dei fondamentali.

Già dal 2009 si sono susseguiti, su vari fronti, sussulti di crisi che hanno imposto frenate straordinarie all'economia del Paese, riverberandosi in modo incisivo anche nei comparti energetici. Ciò si evince, tra i molti indicatori, anche dall'andamento della domanda di energia. Due di essi, tra tutti, rivelano emblematicamente quanto il Paese abbia ceduto terreno a seguito del protrarsi della crisi: il consumo interno lordo dell'energia complessiva del 2011 si è allineato all'analogo dato del 1999. Un dato ancor più preoccupante sul versante sociale lo si rinviene nel livello di crediti scaduti o in sofferenza nel pagamento dei servizi elettrici e gas. Nel biennio 2010–2011, infatti, circa il 10% delle famiglie era in condizioni di morosità. Tale percentuale sale al 19% nel caso delle piccole-medie imprese. Dalla scorsa estate nuove tensioni hanno investito il debito sovrano di alcuni Paesi europei, tra cui l'Italia. La reazione condivisibile del nostro Governo ha visto rafforzarsi i presidi delle politiche di rigore; rigore a cui il settore dell'energia non può e non deve sottrarsi.

Accanto ai fenomeni di crisi, cui ho appena fatto cenno, nell'ultimo anno abbiamo assistito anche ad eccezionali cambiamenti strutturali sia nel mercato elettrico sia nel mercato del gas.

Nell'elettricità, il cambiamento è stato talmente profondo e repentino che i mutamenti in nuce, posti in evidenza nella precedente Relazione annuale dell'Autorità, si sono oggi trasformati in realtà prevalenti ed ingombranti, per il trattamento delle quali è necessaria una profonda riflessione sul quadro di regole, a tratti inadeguato ad accompagnare le evoluzioni future.

Nel gas, il cambiamento che nella Relazione 2011 veniva prefigurato come scenario raggiungibile in qualche anno, è invece ormai alle porte, sospinto anche dall'evoluzione del quadro regolatorio europeo. I primi elementi, quale la convergenza tra i prezzi italiani e quelli degli altri mercati europei, almeno nelle quotazioni spot, sono sotto gli occhi di tutti. Anche nel caso del gas, la strumentazione regolatoria richiede un completamento delle riforme da noi

avviate nel 2011.

Purtroppo, i nuovi paradigmi intervengono in un momento in cui è ancora incompleta la costruzione di un mercato unico europeo, in grado di affrontare in modo adeguato le nuove esigenze. Di più, la diversa incidenza dei mutati paradigmi nei vari Stati membri rischia di far divergere gli interessi nazionali, rendendo più difficile il mercato energetico a livello dell'Unione europea.

D'altra parte è essenziale tradurre le criticità connesse a questi mutamenti strutturali in un impulso costruttivo a ritrovare un vero e proprio spirito di governo, soprattutto dei cambiamenti in essere, ben sapendo che, in generale, "nulla è costante tranne il cambiamento", secondo la saggezza filosofica antica (Eraclito) e, pertanto, nel costruire l'oggi dobbiamo prepararci ad ospitare ed accogliere il domani. Questo cambiamento svolga per tutti quella funzione maieutica che "non insegna" apoditticamente ma "aiuta a ricercare" il cammino da intraprendere.

L'ENERGIA

La regolazione per governare il cambiamento

Lo scorso anno parve necessario concentrare la presentazione della Relazione sugli orientamenti che il Collegio appena insediato intendeva assumere nel corso del proprio mandato. Sottolineammo allora, *in primis*, come nei settori dell'energia elettrica e del gas, solo attraverso la promozione della concorrenza e dell'efficienza si potessero e si possano pienamente tutelare gli interessi di consumatori e utenti. Continuavamo: «...la regolazione dovrebbe quindi evitare la tentazione paternalistica di sostituirsi al mercato».

In questo senso, ci impegnammo ad innovare l'insieme delle regole con l'obiettivo, certo non semplice, di "capacitare" i diversi attori nel mercato, così da allineare il perseguimento dei loro legittimi obiettivi individuali all'interesse generale del sistema nel suo complesso ed a quello dell'insieme dei consumatori in particolare, che è poi la finalità istituzionale precipua di questa Autorità.

Indicammo nello sviluppo infrastrutturale un efficace strumento per la ripresa della crescita del Paese, anticipando, in quella sede, l'intenzione di voler proseguire nella regolazione incentivante degli investimenti in infrastrutture

con remunerazione regolata. Evidenziammo allora come gli obiettivi di sviluppo ambientalmente sostenibile potessero trasformarsi in una formidabile leva di ripresa subitanea della crescita del Paese e di mantenimento della medesima anche oltre il primo orizzonte 2020, qualora l'impulso agli investimenti nella cosiddetta *green economy* (anzi *white-green economy*, se si considera un mix ottimale di fonti rinnovabili ed efficienza energetica) fosse tale da indurre uno sviluppo regolare, non caotico e soprattutto equilibrato quanto a sostenibilità economica degli incentivi.

Queste linee programmatiche hanno sin qui guidato la regolazione e vengono confermate oggi anche per il futuro, ma vanno declinate in ragione del contesto specifico che, di volta in volta, caratterizza i settori regolati e, come detto, in funzione dei significativi cambiamenti in corso.

In periodi di crisi economica e nel tentativo di superarla si richiede, come detto da molti, di coniugare rigore e crescita. Ma il binomio rigore-crescita non può essere configurato in modo qualunque, semplicemente affiancandoli. Esso richiede, piuttosto, non solo di evitare inefficienze, così da liberare risorse, ma anche – vorrei dire soprattutto – di utilizzare le risorse liberate e, più in generale, quelle disponibili in modo selettivo, privilegiando gli interventi a maggior efficacia ed efficienza. Un modo corretto di coniugare rigore-crescita passa, quindi, attraverso il criterio della selettività e questo vale anche per la regolazione che ci compete.

Ad esempio, la selettività ha già guidato la nostra azione nel definire, a fine 2011, la regolazione delle attività di distribuzione e trasmissione dell'energia elettrica per il periodo 2012-2015, promuovendo gli investimenti secondo la loro "cifra di merito" nella riduzione delle congestioni di rete e nell'incremento della sicurezza e nella qualità della fornitura. Prevedendo, al tempo stesso, che sugli interventi cosiddetti *smart* venga prodotta una chiara evidenza della loro efficacia ed efficienza. Ad ulteriore garanzia che gli investimenti proposti dal gestore di rete rispondano pienamente a questi criteri, questa Autorità in maniera innovativa ha posto in consultazione pubblica – secondo lo spirito delle Direttive europee – il Piano decennale di sviluppo della rete

di trasmissione nazionale, volendo esprimere il proprio parere tenendo conto delle osservazioni che perverranno dai diversi soggetti interessati al Piano.

Impostata secondo il criterio della selettività sarà anche la regolazione delle infrastrutture del gas nel nuovo periodo regolatorio. Vedranno aumentare la propria cifra di merito gli interventi funzionali ad accrescere non solo la sicurezza delle forniture ma anche la concorrenza nell'offerta e l'integrazione piena con il mercato europeo, oltre che a sviluppare flessibilmente il trasporto del gas secondo più direttrici nel nostro Paese.

Ancora, la selettività – secondo la declinazione che ne ha fatto il regolatore – ha motivato l'azione dell'Autorità per quanto riguarda le fonti rinnovabili elettriche, nel rispetto del proprio ambito di competenze.

L'Autorità è fermamente convinta – e l'ha più volte affermato – che l'energia rinnovabile costituisca un pilastro fondamentale per consentire alla nostra economia uno sviluppo ambientalmente sostenibile, oltre che per ridurre – con valenze strategiche ed economiche – la nostra dipendenza energetica dall'estero. A riprova di tale convinzione vi è il fatto che questa Autorità ritiene corretto che l'onere degli incentivi sia sostenuto attraverso le bollette di tutti, a patto però di contenerlo entro un livello sostenibile ed efficientemente commisurato alle esternalità energetico-ambientali. Non è ragionevole oltrepassare tale livello per esigenze di politica industriale o occupazionale: per fare ciò, sono altri gli strumenti da utilizzare, che esulano dalle attribuzioni del Regolatore, quale la fiscalità generale o di scopo. Infatti, l'importanza delle fonti rinnovabili non deve portare ad abdicare ai principi di efficienza e di corretta attribuzione delle responsabilità, con la conseguente distorta allocazione di costi indotti sul sistema elettrico, per effetto del loro peculiare sviluppo. E proprio in tal senso, per evitare che i costi connessi agli sbilanciamenti della rete continuino a gravare sui soli consumatori di energia elettrica, l'Autorità ha introdotto le prime misure selettive per una maggiore responsabilizzazione degli stessi produttori da fonti rinnovabili, in relazione alla programmazione dell'energia immessa in rete.

Tali interventi sono parte di una generale revisione dell'attuale disciplina

del dispacciamento, che tenga conto del nuovo contesto strutturale e di mercato, in corso di rapida trasformazione, e delle sempre maggiori esigenze di flessibilità, necessarie anche al mantenimento in sicurezza del sistema.

Relativamente alla responsabilizzazione dei produttori da fonti rinnovabili, l'Autorità è intervenuta anche introducendo prescrizioni per gli impianti di produzione in media e bassa tensione, in modo da limitare possibili situazioni di criticità sulla rete elettrica fin da questa estate. Nel contempo, i gestori di rete dovranno procedere nelle realizzazioni infrastrutturali indispensabili al nuovo scenario produttivo, recuperando ritardi ed inefficienze.

Sul fronte della politica energetica, gli ultimi provvedimenti ministeriali relativi alle fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica hanno ridotto gli incentivi, benché, in attesa del loro azzeramento conseguibile con il raggiungimento della cosiddetta *grid parity*, questi si attestino ad un livello ancora superiore a quello di molti altri Paesi europei. È un primo solido passo ma occorrono anche altre azioni, che si inseriscano nell'alveo del binomio rigore-crescita, appena richiamato. In un contesto di risorse scarse, come quello attuale, solo un ridimensionamento dei futuri incentivi "elettrici" può consentire di trasferire risorse allo sviluppo delle fonti rinnovabili termiche e all'efficienza energetica, nell'auspicio di poter così cogliere anche i punti di forza dell'industria italiana in tali settori. Non solo: le poche risorse ancora disponibili devono essere allocate proprio là dove maggiori sono le possibilità di resa, secondo criteri di selettività, in ragione dell'efficacia. A titolo di esempio, attraverso il meccanismo dei Titoli di efficienza energetica – i cosiddetti "certificati bianchi" – sono state risparmiate, dal 2005 ad oggi, oltre 14 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio.

Per gestire le esigenze generali e coordinare le complessità richiamate, appare quanto mai opportuna la definizione di una Strategia Energetica Nazionale (comunque venga denominata), che declini gli obiettivi, anche di sostenibilità ambientale, secondo un orizzonte temporale di medio-lungo termine, garantendo le informazioni necessarie per il mercato e identificando le priorità secondo criteri selettivi. In proposito, ci permettiamo di ricordare le numerose segnalazioni dell'Autorità in materia, anche depositate nell'ambito

delle indagini conoscitive e dei procedimenti delle Commissioni competenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, che ringrazio qui pubblicamente, anche a nome del Collegio, per la grande attenzione sempre prestata alle nostre argomentazioni.

Occorre, però, che la strategia energetica, oltre che essere definita, sia attuata e rispettata, senza tuttavia tralasciare le sue necessarie modificazioni indotte dall'evoluzione di scenario, così come dall'innovazione tecnologica. Innovazione a cui potrebbero fornire apporto i risultati dei *progetti pilota* in corso per l'integrazione delle fonti rinnovabili. Per la promozione della ricerca e dell'innovazione, ad esempio, si potrebbero portare a detrazione della maggiorazione dell'Ires (la cosiddetta *Robin Hood Tax*, introdotta dall'agosto scorso sugli utili delle società più rilevanti in termini di fatturato ed attive nel comparto delle fonti rinnovabili, di cui abbiamo già segnalato gli effetti depressivi sugli investimenti) le iniziative in progetti di ricerca. Analogamente, parte del gettito della suddetta imposta potrebbe essere destinato a compensare una riduzione dell'IVA sulle componenti tariffarie parafiscali nelle bollette dei consumatori.

Il prepotente e accelerato sviluppo della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili non (economicamente) modulabili è del resto tra le principali cause del radicale cambiamento che sta investendo il mercato all'ingrosso dell'energia elettrica. Già nella presentazione della Relazione annuale dello scorso anno abbiamo evidenziato come fosse necessario introdurre strumenti che aumentassero il grado di coordinamento tra scelte di investimento negli impianti e sviluppo della rete, riducendo il grado delle asimmetrie informative, consentendo così di superare i fallimenti di mercato. Proprio per questo, già da tempo, abbiamo definito i criteri a cui dovrebbe ispirarsi un nuovo mercato della capacità produttiva (*capacity payment*) per garantire la sicurezza del sistema ai clienti finali senza eccessi di prezzo. A tal fine è indispensabile la proposta operativa del gestore di rete.

Come l'Autorità ha più volte evidenziato, l'evoluzione in corso nel mercato

all'ingrosso ha comportato un forte cambiamento rispetto al passato, tanto che il prezzo della Borsa elettrica assume un differente andamento rispetto a quanto sinora rilevato e preso come base della definizione delle fasce orarie e dei corrispettivi del kilowattora per i clienti del servizio di tutela. Da qui la necessità di rivedere le strutture di prezzo per i consumatori domestici – per cui si è appena conclusa una consultazione – così da garantire a ciascuno una corretta imputazione del valore dell'energia elettrica nei momenti del suo utilizzo.

Questa imprescindibile riforma dei cosiddetti prezzi biorari del kilowattora va perseguita con particolare cautela, essendo coinvolte le modalità di consumo di circa 30 milioni di consumatori domestici. Infatti, anche in esito alla citata consultazione ed ai *focus group* con le associazioni dei consumatori, l'Autorità ritiene che il livello di "capacitazione" su questo tema debba essere ancora incrementato. In particolare, occorre approfondire con i consumatori la *ratio* alla base del cambiamento di mercato, i criteri per l'eventuale spostamento dei consumi tra le fasce orarie, nonché attendere la statistica dei prezzi di mercato all'ingrosso nel periodo estivo, per svolgere ulteriori simulazioni. Allo scopo, l'Autorità intende procedere con ulteriori consultazioni e confronti prima di decidere.

Se rivolgiamo il nostro sguardo al mercato all'ingrosso del gas, questi ultimi mesi sono stati caratterizzati da eventi la cui rilevanza è destinata a modificare il paradigma stesso del mercato.

Il mercato di bilanciamento, avviato lo scorso 1° dicembre ed entrato nella sua configurazione a regime a partire da aprile – con anche la disciplina per la regolazione delle partite fisiche ed economiche (*settlement*) recentemente riformata – ha permesso di superare numerose criticità sinora presenti nel mercato all'ingrosso ed ha incrementato sorprendentemente la liquidità delle transazioni *spot* di compravendita di gas.

La presenza di un mercato organizzato liquido e trasparente, caratterizzato da un prezzo rappresentativo, è condizione essenziale non solo per promuovere la concorrenza all'ingrosso tra importatori, ma anche per consentire un pieno dispiegarsi della concorrenza nel mercato al dettaglio, riducendo l'incidenza

dei costi di transazione e dei rischi cui andrebbero diversamente incontro gli operatori non integrati verticalmente, tipicamente i nuovi entranti.

Gli esiti del mercato di bilanciamento sono stati sinora particolarmente significativi ed hanno evidenziato, una volta dedotti i costi di trasporto del gas, una tendenza all'allineamento rispetto ai prezzi *spot* registrati negli altri principali mercati (*hub*) europei.

Questa tendenza, che si evince anche osservando le quotazioni dei prodotti *forward*, rappresenta l'evidenza del processo di radicale cambiamento nella struttura dell'offerta di gas indotto dall'evoluzione delle regole europee, in merito all'allocatione della capacità di trasporto transfrontaliera e di gestione delle congestioni. Un cambiamento che, risolvendo il problema della congestione contrattuale delle infrastrutture di trasporto, è destinato, ancor più se supportato da un potenziamento delle stesse infrastrutture, ad aumentare la convergenza tra i prezzi nei diversi mercati europei. Un cambiamento che, d'altra parte, contribuisce a mettere seriamente in discussione non solo il ruolo nel mercato ma la stessa sostenibilità economica dei contratti di lungo periodo (*take or pay*).

Questi contratti che già da tempo evidenziano costi mediamente superiori, se corretti per i costi di trasporto, ai prezzi prevalenti nelle transazioni a pronti – oggi ben rappresentati dagli esiti del mercato del bilanciamento – sono destinati, dovendo rendere disponibile la capacità di trasporto inutilizzata, ad essere esposti ad una sempre maggiore pressione concorrenziale, non solo da parte degli altri importatori, ma anche da parte degli operatori dei Paesi produttori extraeuropei.

Infine, non possiamo non sottolineare, ricordando l'ondata di maltempo e freddo che lo scorso inverno ha colpito l'Europa e si è accompagnata alla indisponibilità di alcune fonti di approvvigionamento, come rimanga ancor'oggi di massima attualità il tema della sicurezza degli approvvigionamenti per il nostro Paese.

Al mondo del gas in profonda mutazione serve un contesto normativo-regolatorio all'altezza delle nuove esigenze. In primo luogo, occorre

accompagnare l'introduzione delle nuove regole europee di *congestion management* e *capacity allocation*, oltre che con adeguati sviluppi infrastrutturali anche funzionali ad un efficiente sfruttamento dello scenario *shale-gas*, con strumenti veramente innovativi che, oltre a promuovere la concorrenza e la liquidità del mercato all'ingrosso, consentano di gestire, a livello di sistema ed in accordo con le dinamiche di mercato, la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti (a prezzi ragionevoli per i consumatori finali). Strumenti quali, a mero titolo di esempio, coperture di tipo assicurativo contro particolari rischi di prezzo realizzato sul mercato spot o di bilanciamento, ovvero meccanismi che responsabilizzino maggiormente gli operatori rispetto alle conseguenze delle loro azioni in termini di maggior o minor sicurezza del sistema.

Altrettanto importante è aumentare il novero degli strumenti da rendere disponibili agli operatori di rete per fronteggiare i periodi di criticità, nonché prevedere per tali periodi una gestione più allineata alle logiche di mercato e rafforzare le regole di valorizzazione degli sbilanciamenti. Un vero e proprio "cantiere" di nuova strumentazione regolatoria che diventa quantomai necessario per ristrutturare il mercato e tenerlo al passo con quelli limitrofi.

Proprio quest'anno il nostro ordinamento è evoluto affermando per il nuovo gruppo Snam il modello di separazione proprietaria coerente con il disegno di *unbundling* dell'ultima Direttiva europea; coerenza con i criteri europei, più volte indicata da questo Collegio.

La separazione proprietaria di Snam ci consegna un gestore di sistema (trasporto, stoccaggi e rigassificatori) al quale è possibile, essendone garantita la terzietà, affidare un ruolo ancor più attivo nella definizione dei meccanismi funzionali alla gestione del sistema sulla base di logiche di mercato. Ci auguriamo che il nuovo gestore, grazie anche alla regolazione innovativa che introdurremo, sia focalizzato sugli investimenti infrastrutturali e asseconi la nuova strategia espansiva in Europa e nelle altre aree di interesse prioritario per l'Italia.

Un altro tema, non certo secondario, che ci pone la modifica strutturale del

mercato del gas, è quello di una più completa ed efficiente riforma dell'attuale meccanismo di determinazione e aggiornamento del valore della materia prima, la cosiddetta QE, per il segmento di mercato in tutela, ovvero la parte principale del prezzo del gas per le famiglie e le piccole e medie imprese. Riforma già avviata a stralcio con il decreto-legge n. 1/12 e, per il prossimo ottobre, con un nostro recentissimo provvedimento. Probabilmente il processo di riforma della QE dovrà prevederne una radicale trasformazione, anche a fronte dello sviluppo dei citati strumenti di copertura, già a partire dal 2013. La riforma sarà anche decisa in esito ad un'indagine specifica che l'Autorità intende avviare sulle condizioni di approvvigionamento delle società di vendita, con l'obiettivo di superare le criticità di una regolazione che, stabilita nel 2010, oggi è sempre meno adeguata. L'esigenza di coniugare l'obiettivo di trasferire ai clienti i benefici derivanti dai corsi favorevoli del mercato *spot* con quello di tutelarli dalle eventuali conseguenze sfavorevoli, oggi richiede di determinare la QE ponderando opportunamente i prezzi del mercato a pronti con i costi che caratterizzano i contratti di importazione di lungo periodo. Ciò non deve, tuttavia, tradursi in ingiustificati extra profitti per le società di vendita al dettaglio. Extra profitti che si realizzerebbero, in particolare, nei limiti in cui queste ultime potessero acquistare il gas nel mercato *spot* a prezzi sensibilmente inferiori ai costi dei contratti di importazione di lungo periodo, senza peraltro contribuire a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti a prezzi ragionevoli, sostenendo i rischi legati a tali contratti.

I mercati all'ingrosso dell'energia elettrica e del gas hanno sempre più una dimensione europea; gli sviluppi dei disegni di mercato, le strategie e le scelte di infrastrutturazione, gli strumenti per garantire la sicurezza e per promuovere la concorrenza devono essere almeno coerenti, se non conformi, alle decisioni assunte a livello europeo, pena il cattivo funzionamento anche a livello nazionale. Infatti, solo una visione europea è in grado di garantire efficienza ed efficacia alle scelte nazionali. Ed allora, ancor più di prima, occorre all'interno del nostro Paese una forte *governance* dell'energia, con respiro allargato, che definisca con adeguata visione le linee strategiche, in modo che l'Italia possa contribuire efficacemente a definire una politica

energetica europea, che tenga conto delle proprie esigenze e che consenta di valorizzare le proprie realtà. Tutto ciò è possibile con il contributo e l'impegno dei molteplici attori, siano essi istituzioni o operatori.

L'azione dell'Autorità in ambito internazionale, dal 2011, si è ancor più orientata ad un approccio maggiormente tecnico-regolatorio. Con una partecipazione sempre più attiva ed informata, multilivello (sia a livello politico di vertice sia di gruppi di lavoro), l'Autorità è impegnata nell'individuazione delle problematiche e nella definizione delle possibili soluzioni. E il nostro impegno non si è rivolto solo all'Europa, ma anche ad altre aree di particolare interesse per il Paese, quali il Mediterraneo ed i Balcani.

Affinché il processo in corso di cambiamento dei mercati all'ingrosso possa condurre effettivamente ad un nuovo paradigma di funzionamento dei settori energetici, è necessario che esso sia accompagnato da una coerente evoluzione dei mercati della vendita al dettaglio, là dove va ritrovato un consumatore sempre più consapevole ed attivo: una delle chiavi di volta per il passaggio al nuovo assetto.

I piccoli consumatori, incluse le famiglie, sono stati liberi di scegliere il proprio fornitore per più di 5 anni nel settore elettrico e più di 9 nel gas. Tuttavia, questo segmento di mercato non sembra aver raggiunto ancora il grado di maturità atteso: anche se negli ultimi anni si è registrata una maggiore dinamicità, a fine 2011 solo il 13% delle famiglie – inclusi i condomini – era fornita di gas naturale a condizioni di mercato diverse da quelle di tutela. Nel settore elettrico il 18%.

Gli snodi da affrontare riguardano non solo ciò che già nella Relazione annuale 2011 abbiamo chiamato la "capacitazione" del consumatore, ma anche la definizione di un quadro di regole promotrici di una concorrenza sana. Mi riferisco qui, per esempio, alla necessità di evitare che fenomeni patologici nel mercato, tipo quello dei contratti non richiesti, possano minare alla radice la fiducia nel funzionamento del medesimo. Su questo tema, nel corso del 2011, si è svolta un'ampia consultazione tra le parti e si è pervenuti dal 1° giugno ad una regolazione che persegue un ragionevole equilibrio tra il

rafforzamento della protezione, la costruzione di una tutela "satisfattiva" che si affianca a quella sanzionatoria, e la salvaguardia della fiducia nel mercato. Una regolazione vorrei dire "chirurgica" che ha iniziato a debellare quella parte residua della patologia che la sola autoregolazione dei venditori non ha eliminato. L'Autorità, infatti, ha sviluppato alcuni nuovi interventi: uno, preventivo, in cui la strumentazione messa in campo pone sul venditore l'onere della verifica della effettiva volontà del consumatore a concludere il contratto nel mercato libero; uno, correttivo, che mira a ripristinare la *conditio qua ante* nei – speriamo pochi – casi in cui si accerti ancora l'esistenza di un contratto non voluto dal cliente finale, ma anche a prevedere che le sanzioni potranno essere aggravate, poiché, oltre a ledere l'interesse dei consumatori finali, ciò mina pure la fiducia nel mercato, alterandone il fisiologico funzionamento. Inoltre, si punta molto ad incidere sulla reputazione del venditore in termini di contratti non richiesti al medesimo ascrivibili e sul rendere conoscibile tale reputazione ai potenziali clienti (*black list* dei venditori). Si incoraggiano, infine, azioni degli stessi venditori attraverso protocolli di autoregolazione. In altre parole: autoregolazione, regolazioni preventive e correttive, liste di venditori affidabili ed *enforcement* anche sanzionatorio. Confidiamo, a questo punto, che la patologia venga estirpata.

Il ruolo del Regolatore, nell'attività che potremmo chiamare di "manutenzione straordinaria" delle regole e dei meccanismi a supporto della concorrenza, è stato e continuerà ad essere particolarmente importante nel mercato *retail*. L'avvio della concorrenza in un mercato di massa presenta, infatti, particolari elementi di criticità, legati intrinsecamente al passaggio da un sistema regolato ad uno di mercato. Basti pensare, ad esempio, alla gestione delle informazioni e dei dati necessari per il funzionamento del mercato *retail*, incluse le misure dei prelievi. Essa ha rappresentato, non solo in Italia, un fattore problematico sin dall'avvio della liberalizzazione. Tutto ciò ha prodotto criticità con ripercussioni trasversali su tutte le fasi della filiera: nel mercato al dettaglio, rendendo problematica la corretta fatturazione periodica al cliente finale, in particolare nel caso di *switching*; nel mercato all'ingrosso, relativamente alla corretta e tempestiva allocazione delle partite economiche di bilanciamento

tra i diversi operatori.

Quelle sopra descritte sono condizioni abilitanti, minime e necessarie affinché possano svilupparsi dinamiche concorrenziali adeguate. Tuttavia, la loro efficacia dipende in maniera imprescindibile dall'attitudine dei consumatori a confrontarsi con il mercato stesso. Un consumatore informato non è necessariamente un consumatore "capacitato".

A tale proposito, dai risultati preliminari dell'attività di monitoraggio *retail*, avviata nel 2011, emergono elementi di preoccupazione, sui quali l'Autorità ritiene necessario effettuare approfondimenti, anche in relazione all'importanza di far crescere il mercato libero dell'energia. Mi riferisco al confronto tra le condizioni economiche per la fornitura di energia elettrica applicate ai clienti domestici forniti nel mercato libero e quelle applicate alle famiglie fornite nel regime di tutela. Da tale confronto, ancora preliminare, sembra risultare che i prezzi unitari applicati dai venditori al mercato libero siano, in diversi casi, più alti di quelli del mercato tutelato e, quindi, dei livelli che si avrebbero trasferendo sul cliente il prezzo di un paniere ragionevole acquistato nel mercato all'ingrosso. Questo non può essere ascritto alle modalità di calcolo del paniere di tutela, in quanto questo si forma all'ingrosso in funzione delle condizioni di mercato, laddove l'Autorità si limita ogni trimestre ad effettuare un mero ribaltamento dei costi associati al paniere. Dalle prime rilevazioni, la maggiorazione di prezzo sul mercato libero per la componente a copertura dei costi di approvvigionamento, sembra raggiungere livelli anche sensibilmente superiori a quelli del servizio di maggior tutela.

Nell'analisi delle offerte per il mercato libero è difficile tenere correttamente conto di alcuni fattori, quali il valore attribuito dal cliente finale alle componenti *non-di-prezzo* che caratterizzano l'offerta scelta (tra cui, ad esempio, eventuali punti premio o servizi aggiuntivi riconosciuti al cliente o maggiori livelli di qualità commerciale garantiti). Tuttavia, dal confronto, sembrano emergere margini per offerte più convenienti in termini di prezzo, nell'interesse stesso di uno sviluppo più dinamico del mercato libero. D'altro canto, le ulteriori analisi condotte dall'Autorità per individuare le esigenze dei clienti confermano ancora scarsa consapevolezza nell'effettuare le scelte ed

una costante richiesta di maggior trasparenza e semplicità, anche in relazione all'effettiva capacità da parte dei medesimi clienti di condurre una corretta valutazione della convenienza oggettiva delle diverse offerte nel mercato libero dell'energia.

Il consumatore, sia esso una famiglia o una piccola impresa, si sente spesso ancora inadeguato ad operare all'interno di un mercato che percepisce come troppo complesso.

Il Regolatore inglese (Ofgem), avendo riscontrato bassi livelli di consapevolezza del consumatore e ritenendo che l'elevata differenziazione e complessità delle offerte di vendita in termini di struttura dei corrispettivi riduca sensibilmente la capacità del consumatore di valutare correttamente la convenienza relativa delle offerte stesse, ha recentemente proposto di intervenire, imponendo che nel settore elettrico le offerte di vendita rivolte ai clienti di minori dimensioni debbano avere tutte la medesima struttura di corrispettivi, differenziandosi tra loro con riferimento al valore del corrispettivo applicato alle quantità consumate.

Intervento, quello del regolatore inglese – con il quale siamo in costante contatto nell'ambito del *Council of European Energy Regulators* (CEER) – che tende a vincolare il mercato, più che a puntare sulla capacitazione, ma che viene giustificato sulla base di valutazioni circa il comportamento dei consumatori, quali la difficoltà ad orientarsi a fronte di tante informazioni e la preferenza per lo *status quo*.

Sebbene interventi simili a quello proposto da Ofgem non siano al momento allo studio, l'Autorità ritiene doveroso aprire un'indagine conoscitiva per approfondire le ragioni sottostanti i citati differenziali di prezzo nel mercato *retail* italiano, estendendo tale indagine anche al settore gas. Di più, l'indagine sarà rivolta a comprendere meglio le barriere che oggi rallentano la maturazione del mercato *retail*. In particolare, si dovrà riflettere per individuare gli elementi sui quali potrà operare la concorrenza nel mercato *retail*. Ad oggi i venditori non paiono, infatti, voler privilegiare il confronto di prezzo. Si tratta di riflessioni che, anche in ambito internazionale, non hanno ancora prodotto evidenze conclusive.

Accanto alla richiesta di semplicità e trasparenza cresce, pertanto, l'esigenza dei consumatori e degli operatori di tutte le attività della filiera di procedure efficienti e rapide. E proprio all'efficacia deve orientarsi la regolazione, adottando una sorta di "review regolatoria", orientata da principi di selettività, volta alla semplificazione ed alla razionalizzazione delle procedure, limitando i vincoli a quanto strettamente necessario al buon funzionamento dei processi.

L'enforcement: una assicurazione per una miglior regolazione

All'indomani dell'insediamento di questo Collegio annunciammo che la regolazione *ex ante*, per funzionare efficacemente, doveva essere affiancata da una fase *ex post*, nella quale monitorare e garantire il rispetto delle regole con opportune azioni di *enforcement*. Questa la barra che avevamo individuato per la nostra azione. E che ha orientato la stessa nuova articolazione organizzativa della nostra Autorità.

Con l'obiettivo di promuovere il mercato, le linee direttrici verso cui si è esplicitato l'*enforcement* sono state due: una a tutela dei consumatori e una nei confronti degli operatori.

La prima, che affianca esigenze di semplicità e trasparenza, si concretizza in procedure efficienti e rapide per risolvere i problemi nel rapporto tra cliente ed esercenti. La disponibilità di un ampio ventaglio di strumenti celeri e non onerosi, per risolvere le problematiche che si sviluppano nel mercato energetico, incrementa la fiducia del cliente finale nel suo funzionamento e, al contempo, rappresenta uno strumento di promozione della concorrenza. In tale ambito si inseriscono una riflessione da avviare in merito alla leggibilità delle bollette, nonché l'attività dello Sportello per il consumatore che, con oltre 1.300 chiamate al giorno, rappresenta uno strumento utile per la promozione del mercato libero.

Mentre si conferma l'orientamento volto ad una più efficiente gestione dei reclami, l'azione dell'Autorità è indirizzata a porre le basi per rendere facilmente accessibili ai consumatori procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie. Dopo numerose iniziative tese proprio alla promozione di procedure di conciliazione, basate sul cosiddetto modello paritetico, adottato

nei Protocolli di intesa volontari tra imprese e Associazioni dei consumatori – esperienza da valutare positivamente e da sostenere, sebbene ancora in fase di sviluppo – l'Autorità ha definito anche una Disciplina per l'attuazione del Servizio conciliazione clienti energia che sarà a breve operativo, dando così concreta attuazione non solo al decreto legislativo n. 93/11 di recepimento del terzo pacchetto di Direttive europee, ma anche a quanto previsto dalla legge istitutiva della stessa Autorità.

Tuttavia, i rimedi e le soluzioni delle controversie dei consumatori relative ai servizi energetici non devono limitarsi a questi unici strumenti: i Protocolli su base paritetica ed il Servizio di conciliazione. L'Autorità, con riferimento al quadro normativo comunitario e nazionale, intende quindi implementare, per quanto possibile, un più ampio ventaglio di procedure alternative di risoluzione delle controversie. Tra queste, ad esempio, la procedura per la trattazione dei reclami presentati dagli operatori nei confronti dei gestori delle infrastrutture, nel rispetto degli indirizzi europei di accessibilità, imparzialità, efficacia, economicità ed indipendenza.

La stessa gestione ordinaria e quotidiana dei reclami deve sempre più essere orientata a cogliere tempestivamente le esigenze e le problematiche che si manifestano dal lato della domanda. Un nuovo approccio, orientato da una *review* regolatoria – cui accennavo in precedenza – ossia alla semplificazione selettiva degli stessi obblighi, in particolare quelli di dubbia utilità per i clienti finali, caratterizzanti i diversi processi, dovrà portare anche ad una riduzione delle cause che determinano i reclami. In tal senso regolazione *ex ante* ed *ex post* si coniugano nel comune obiettivo di tutela del cliente finale, consentendo al mercato di esprimere le potenzialità derivanti dall'affermazione della concorrenza.

La seconda linea direttrice verso cui si è orientato l'*enforcement* dell'Autorità è relativa alle disposizioni sanzionatorie e prescrittive nei confronti degli operatori. Il principio ispiratore che ha guidato la stesura del Regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni, recentemente approvato, coniuga la tipica funzione afflittiva dello strumento con una generale funzione di garanzia del

rispetto delle regole e una funzione di controllo dell'effettività dell'azione regolatoria.

Il Regolamento disciplina una delle principali attività di *enforcement*, rappresentata dall'istituto degli impegni, che consentiranno all'Autorità di tutelare – in alcuni casi forse ancora meglio dell'irrogazione della sanzione – gli interessi lesi, garantendo, inoltre, una più ampia realizzazione delle finalità perseguite dalla regolazione.

In tale ambito rilevanti novità sono pervenute dal decreto-legge n. 5/12 che, oltre a prevedere l'introduzione di una procedura semplificata per l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, attribuisce all'Autorità il potere di adottare d'ufficio e con atto motivato, nei casi di particolare urgenza, misure cautelari anche prima dell'avvio del procedimento.

Come annunciato un anno fa, ha preso avvio anche quell'attività di *enforcement* voluta da questo Collegio – l'*enforcement* costruttivo – che, attraverso l'approfondimento e la verifica dell'esperienza applicativa della regolazione, pone le basi per il continuo miglioramento delle regole, in termini di completamento, di semplificazione e di efficacia. E proprio a tale attività è riconducibile la recente istruttoria conoscitiva sui servizi ausiliari di generazione, con l'obiettivo di valutare un aggiornamento della loro definizione.

In questo ambito si inseriscono anche le attività di monitoraggio e di vigilanza, recentemente introdotte, sugli effetti determinati dalle misure regolatorie.

I SERVIZI IDRICI

Ho lasciato per ultime alcune considerazioni sul settore idrico, non perché le ritenga meno importanti ma perché vorremmo dedicare in autunno una apposita sessione, vale a dire gli "Stati Generali della regolazione idrica".

Il compito affidato all'Autorità dalla recente legislazione – non ci sfugge – è di estrema rilevanza e responsabilità.

Il settore idrico, infatti, presenta oggi, a quasi vent'anni dall'avvio della riforma promossa dalla legge Galli, rilevanti criticità, non solo con riferimento alla

qualità assicurata ai clienti finali, ma anche in termini di tutela dell'ambiente e del territorio in generale.

La decisione del legislatore di innervare le funzioni di regolazione e controllo (decreto-legge n. 70/11), trasferite all'Autorità con i poteri che ci derivano dalla nostra legge istitutiva (legge n. 481/95), ci rende fiduciosi nell'affrontare positivamente questa sfida, potendoci avvalere appieno dell'intero strumentario regolatorio già utilizzato con successo nei settori dell'energia.

La nostra azione sarà improntata, innanzitutto, a dare stabilità al quadro regolatorio, condizione essenziale per promuovere gli ingenti programmi di investimento, senza i quali non sarà possibile tutelare adeguatamente il nostro ambiente, garantire il buono stato ecologico della risorsa acqua e la sicurezza dell'approvvigionamento. In particolare, saremo soddisfatti se il nostro contributo istituzionale potrà essere annoverato tra quelli concreti, ossia tra quelli che promuovono l'attuazione degli investimenti, nel rispetto delle decisioni referendarie. Diversamente non si riuscirà ad affrontare e sciogliere i nodi che stringono il settore. La dimensione degli investimenti richiesti nel settore ci porta a segnalare, in questa sede, l'opportunità di introdurre anche in Italia, sulla scia di quanto fatto in altre realtà europee, meccanismi anche legislativi preposti alla raccolta centralizzata di fondi per il settore idrico. Ciò consentirebbe di dedicare linee di finanziamento agevolate per la realizzazione degli investimenti, con un conseguente contenimento dei corrispettivi richiesti ai clienti finali.

Da parte nostra, l'azione sarà incentrata sulla tutela del consumatore, con una regolazione che incentivi l'efficienza e la qualità del servizio, che promuova sì gli investimenti, ma che ne riconosca i costi solo dopo che le opere siano effettivamente entrate in servizio e che tenga conto della loro efficacia ed efficienza. Una regolazione che, soprattutto, non potrà non tenere conto dell'elevato contenuto sociale che connota questo servizio, essenziale per eccellenza, e che richiede di prevedere articolazioni tariffarie e specifiche forme di agevolazione a tutela delle famiglie e delle fasce sociali più bisognose.

L'ORGANIZZAZIONE

Come preannunciato nella scorsa Relazione e rispettando le tempistiche previste, dal 1° gennaio 2012 è operativa la nuova articolazione organizzativa dell'Autorità. Il completamento dell'assetto organizzativo anche per le attività relative all'energia è avvenuto nel segno della specializzazione e della selettività delle funzioni mediante l'individuazione di aree specifiche di coordinamento strategico (della regolazione e dell'*enforcement*), all'interno delle quali muovono le Direzioni.

Lo scorso anno, in questa sede, annunciavamo inoltre la nostra disponibilità, in una logica di leale collaborazione istituzionale, a cooperare con l'istituenda Agenzia per l'acqua. Come detto, il legislatore ha ritenuto, poi, di affidare direttamente alla nostra Autorità le funzioni regolatorie e di controllo in materia di servizi idrici. Completatosi l'*iter* legislativo agli inizi del corrente anno, l'Autorità ha da subito posto in essere le primissime azioni per assicurare un immediato presidio alle nuove funzioni, individuando, in coerenza con i generali criteri organizzativi nell'energia – cui ho fatto cenno in precedenza – un'area di coordinamento strategico per il settore idrico, con strutture dedicate.

Sul piano gestionale, sempre secondo procedure improntate a criteri di merito e specializzazione, si è dato corso al completamento di specifici bandi per l'assunzione di personale a tempo determinato e al processo di valutazione delle *performance* e dei comportamenti organizzativi di tutto il personale dell'Autorità. A ciò si aggiunga che, in una logica di efficientamento interno e di sviluppo delle risorse umane, si è proceduto ad accompagnare la nuova organizzazione con una rilevante operazione di mobilità interna, svolta con una procedura innovativa e con l'obiettivo di realizzare periodicamente un flusso virtuoso ed un interscambio di esperienze e competenze professionali tra le diverse Aree strategiche dell'Autorità.

Sono proseguite nel periodo di riferimento le rigorose politiche di contenimento della spesa – che hanno riguardato anche l'applicazione di tetti stipendiali agli emolumenti – ed è in corso un'altrettanto rigorosa azione di monitoraggio e di analisi finalizzata a perseguire ulteriori margini di miglioramento, sia per quanto concerne i risultati della gestione (*spending review* gestionale),

sia più ambiziosamente per quanto concerne modalità ed esiti delle attività regolatorie nei confronti degli operatori del settore e, più in generale, del "sistema Paese" (*review* regolatoria). Su dette impegnative sfide si sono raccolti l'interesse e la disponibilità delle Organizzazioni Sindacali, con le quali, pur nel rispetto dei differenti ruoli, prosegue un positivo stile di relazioni improntate al confronto e al dialogo aperto e trasparente; così come prosegue il processo di informazione quotidiana a tutto il personale, anche grazie all'intervenuto miglioramento degli strumenti di comunicazione interna.



Autorità tutte, Signore e Signori,

l'appuntamento odierno è anche l'occasione per esprimere il mio personale ringraziamento, al quale si unisce quello dei miei Colleghi, al TAR Lombardia, al Consiglio di Stato, all'Avvocatura dello Stato, al CNEL, al Consiglio Nazionale Consumatori ed Utenti, all'ENEA ed alla Cassa conguaglio per il settore elettrico, alla Guardia di Finanza che da tempo collabora proficuamente con noi, al nostro Collegio dei Revisori, nonché a tutte le altre istituzioni cui l'Autorità è da sempre legata da leale e fattiva collaborazione.

Un grazie particolare da parte del Collegio va a tutte le donne e gli uomini che lavorano in Autorità e per l'Autorità giorno dopo giorno e con impegno costante, sia a Milano che ospita la nostra sede sia a Roma, dove opera un numero ristretto di nostre risorse.

In conclusione, ritengo opportuno dedicare una breve menzione ad un investimento importante che stiamo facendo su noi stessi. È un investimento immateriale che potenzierà la credibilità tecnica e l'*accountability* sulle decisioni del Regolatore: intendiamo rinforzare i procedimenti di *notice & comment*, vale a dire di consultazione e di partecipazione alle scelte regolatorie. Oggi, nonostante siano già molto evoluti, i nostri documenti sono principalmente diretti agli addetti ai lavori dei settori regolati, agli operatori ed alle associazioni. Vorremmo incidere sul nostro *notice & comment* almeno su due direttrici, senza necessariamente arrivare a produrre più pagine. In primo luogo, devono emergere estesi segmenti di clienti finali, prevalentemente

consumatori domestici e piccole e medie imprese, che oggi – per problemi non solo loro – non hanno accesso al *notice & comment*; piuttosto sono costretti al *no comment*, ossia non partecipano a quelle decisioni regolatorie che li riguardano da vicino. La già citata capacitazione del consumatore all'utilizzo delle regole passa anche da una sua partecipazione più attiva, in forma individuale e associativa, alla definizione delle regole per l'indomani.

In secondo luogo, un *notice & comment* innovativo, contenente maggiore analisi di impatto regolatorio, consentirà di illustrare le problematiche, discuterne le possibili soluzioni, valutare luci ed ombre di ciascuna di esse. Insomma di "motivare" appieno, rispetto ai tanti soggetti coinvolti, l'*iter* concettuale e fattuale seguito dal Regolatore, come sta a dirci la massima in epigrafe a questa Presentazione. Esso consentirà, inoltre, di elevare la credibilità e l'*accountability* dell'Autorità che, agli occhi del consumatore, sono sinonimi di affidabilità dell'Istituzione, nonché la praticabilità della sua azione. Auspichiamo si possa dire – pur nel limitato mondo della regolazione energetica ed idrica – che le soluzioni regolatorie adottate sono frutto di un processo più partecipato e maggiormente consapevole, sempre meno configurate come "atti del principe". Auspichiamo si possa dire – con autentico spirito socratico – che l'azione regolatoria dell'Autorità mira più a "con-vincere" con la forza delle proprie argomentazioni, piuttosto che a "vincere" imponendo le proprie determinazioni. Crediamo che ciò sia parte fondante della nostra missione che, in questo momento, è quella di regolare i cambiamenti, con particolare attenzione agli effetti sociali.

Grazie per la cortese attenzione rivoltaci, anche a nome dei miei colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio e Valeria Termini, e dell'intera struttura dell'Autorità di regolazione dell'energia e dell'acqua.