



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

«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. Evidenziamo 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'allocazione 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 "cantier" 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