



Autorità per l'energia elettrica e il gas

RELAZIONE ANNUALE
SULLO STATO DEI SERVIZI
E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

*Presentazione del Presidente
Alessandro Ortis*

Roma, 15 luglio 2010

Autorità per l'energia elettrica e il gas

Alessandro Ortis

Presidente

Tullio Fanelli

Componente

Autorità, Signore e Signori,

il *bon ton* per questa presentazione della "*Relazione annuale sullo stato dei servizi e dell'attività svolta*" vuole che ci si limiti a tempi contenuti. Cercherò così di rispettare questa giusta tradizione, anche se con più difficoltà del passato. Devo infatti condensare il rapporto per un anno con quello per un intero mandato: il mandato dell'attuale Collegio, che la legge prevede concluso, e non rinnovabile, a metà del prossimo mese di dicembre.

Così sento di dover dar conto della situazione, e di quanto fatto, avendo pure a mente gli obiettivi e gli impegni che quasi sette anni fa sintetizzammo in un documento di "*Principi e fondamenti per l'attività*", consegnato in audizione parlamentare prima della nomina.

Contesto generale

Lo scorso anno, avevamo ricordato come i prezzi dei *barili di carta* avessero rappresentato una delle concause della pesante crisi internazionale, che ha chiamato e chiama tutti gli Stati ad adottare politiche di difesa e di sostegno, tanto necessarie quanto onerose. Si tratta di misure che richiedono l'impegno di tutti, Istituzioni in prima linea.

Perciò anche i Regolatori per l'energia e la loro cooperazione internazionale devono continuare ad avere ruolo, strumenti e responsabilità. Ciò per contribuire anche nello sforzo di trasformare alcuni importanti settori energetici, in particolare quelli di petrolio e gas, da opachi fattori di vulnerabilità a *leve* per la ripresa economico-sociale e per fronteggiare le altre sfide di fondo: la *fame* energetica

del mondo e lo *sviluppo sostenibile*. A questi fini serve pure completare e sostenere le liberalizzazioni e le regolazioni che hanno già garantito risultati importanti: nel settore elettrico del nostro Paese, ad esempio, una riduzione di oneri stimabile in più di 4,5 miliardi di euro all'anno, rispetto al 1999. A questo dato ha contribuito, per il 40%, la riduzione di componenti tariffarie regolate e, per il 60%, la pressione competitiva che ha indotto investimenti per impianti nuovi e più efficienti. Inoltre i settori regolati dalla Autorità sono stati tra quelli che meglio hanno retto alla crisi (specie in termini di occupazione, capitalizzazione in Borsa, investimenti) grazie all'affidabilità di cui gode la regolazione energetica anche nel settore del credito.

Queste considerazioni non possono tuttavia far dimenticare che il nostro Paese continua a soffrire di un *mix* di copertura ancor troppo dipendente da onerose importazioni di idrocarburi.

È perciò importante scrutare attentamente alcuni nuovi scenari emergenti; fra questi la crescente produzione di gas *non convenzionale* negli Stati Uniti (aumentata in due anni di 80 miliardi di m³, l'intero consumo annuale italiano), in estensione ad altre aree, incluso il nostro continente. La concomitanza di minor domanda, per effetto della crisi, e di abbondante disponibilità di gas non più importato dagli USA, ha cambiato significativamente le condizioni del mercato internazionale ed europeo.

Al contempo, nei mercati del petrolio persiste il rischio che la speculazione rialzi ancora la testa. Infatti, non si vedono ancora all'orizzonte meccanismi capaci di contenere il proliferare non regolato

di quei *barili di carta* che schizzarono improvvisamente verso i 150 dollari. Proprio per questo motivo avevamo lanciato l'idea che si tentasse di promuovere, almeno a livello europeo, una piattaforma regolamentata: per lo scambio di *barili veri* tra operatori selezionati; per prodotti e contratti standardizzati di lungo o lunghissimo termine, con consegna fisica in Europa; per transazioni garantite da affidabile controparte centrale europea. Un simile mercato dovrebbe contribuire a contenere la volatilità delle quotazioni e a favorire gli investimenti di lungo termine. Così, considerato l'interesse espressoci dal Ministero dello Sviluppo Economico, stiamo mettendo a punto con il concorso di esperti del settore una specifica proposta.

Per l'Europa si pone anche la necessità di superare le logiche, onerose e inefficaci, fino ad ora seguite per far fronte al *cambiamento del clima*: un problema globale che richiede soluzioni altrettanto globali. A questo proposito rilancio un'ipotesi di innovazione che già proponemmo anche in questa sede, quando ci permettemmo di suggerire un abbandono dello strumento unilaterale *cap and trade* (basato su emissioni nei territori di singoli Stati o Continenti), per considerare invece un approccio integrato (a livello internazionale) di politiche ambientali e commerciali, che scoraggi forme di *dumping* ambientale (di Paesi che tendano a sottrarsi a limiti e vincoli); ciò con accordi a livello WTO (piuttosto che con altri *protocolli* tipo Kyoto), che guardino al contenuto CO₂ dei prodotti commercializzati, introducendo (su questa base tecnica e non per protezionismi) meccanismi di *border tax adjustment*.

Quadro europeo

In Europa, gli eventi per noi più significativi sono stati, negli ultimi anni, i cosiddetti *Pacchetto clima energia* e *Terzo Pacchetto Energia*; un insieme di direttive e regolamenti, che coinvolgono anche gli assetti ed i ruoli dei Regolatori nazionali, rafforzandone autonomia, indipendenza e sindacabilità, con soluzioni molto simili a quelle già fissate proattivamente (con la legge 481/95) per l'Autorità italiana.

Il *Terzo Pacchetto* ha previsto: un'*Agenzia europea* dei Regolatori nazionali; importanti tutele per i consumatori; codici di rete a beneficio degli scambi transfrontalieri; la separazione delle reti per garantire accessi non discriminatori.

I *pacchetti* citati indurranno certamente progressi verso una più avanzata competitività del sistema energetico continentale, anche se il processo di liberalizzazione ed integrazione dei mercati nazionali dell'energia soffre ancora di resistenze (legate ad anacronistici nazionalismi o protezionismi) e di ritardi infrastrutturali. Perciò, la crisi, i suoi risvolti attuali e l'obiettivo *single market* ancora lontano, richiederebbero ulteriori impulsi verso una maggior apertura interna, verso una più coraggiosa armonizzazione delle politiche energetico-ambientali, dei variegati quadri normativi e regolatori nazionali. L'irrinunciabile ambizione europea di arrivare ad un *single market* deve essere alimentata continuando a costruire una cornice da *single rules*. Così pure, nel contesto dei rapporti con i Paesi fornitori di essenziali risorse energetiche strategiche, deve farsi sentire la tanto auspicata *single voice* dell'Unione: una *voce unica* che sappia valorizzare il potere contrattuale di 500 milioni di europei, ben superiore a quello di singoli Paesi od operatori.

Reti e mercati

Sistemi a rete

La promozione degli investimenti è stata una delle priorità delle nostre scelte regolatorie, attraverso un sistema di incentivi (premi e penali) riguardante in termini integrati *tariffe e qualità dei servizi*, mirato pure a promuovere innovazione e sicurezza.

Per le **reti elettriche**, gli investimenti sono più che raddoppiati negli ultimi sette anni e ci si attendono sviluppi anche per le *smart grids*; a favore di queste abbiamo già assunto iniziative di sostegno. Esse favoriranno una partecipazione sempre più attiva dei clienti finali, anche domestici, al sistema elettrico; ciò sulla base di maggiori volumi ed efficienza per la generazione distribuita, specie a fonte rinnovabile. A questo stesso proposito, per facilitare i settori eolico e solare, per puntare ad una più avanzata modulazione dei carichi, intendiamo promuovere l'utilizzo di interessanti potenzialità di accumulo energetico a *pompaggio idroelettrico*. Si tratta di capacità significative e già ben distribuite, attivabili utilizzando bacini di piccola e media dimensione già esistenti, soprattutto nel Sud Italia.

Sempre in tema di sviluppo del sistema elettrico, posso ricordare anche quanto già disposto per facilitare la diffusione di veicoli elettrici, eliminando i vincoli che ostacolavano la predisposizione dei punti di ricarica.

Nel settore **gas**, gli investimenti sono aumentati del 70%, mentre la capacità di trasporto agli *entry point* è cresciuta del 20%. Ora,

sta finalmente emergendo una prima ripresa degli investimenti in stoccaggi; per questi, così come evidenziato in un nostro recente rapporto congiunto con l'Antitrust, si deve recuperare un grave ritardo, legato sì a lente autorizzazioni ma anche ad omissioni dell'Eni, che controlla quasi tutte le capacità nazionali di stoccaggio, attive e potenziali. Sempre in tema di stoccaggi gas e pur apprezzando gli obiettivi generali del recente schema di decreto legislativo per un ampliamento dei servizi, abbiamo segnalato alcuni profili di criticità che confidiamo vengano risolti, circa i *tetti* alle quote di mercato e la ripartizione di oneri o benefici tra clienti industriali e civili.

Nel complesso, per i settori elettrico e gas, si raggiungono oggi investimenti per circa 4,5 miliardi di euro all'anno. Vanno tuttavia ricordati alcuni persistenti ostacoli e problemi: incertezze autorizzative per linee elettriche, rigassificatori e stoccaggi; mancata definizione dei nuovi *ambiti* per la distribuzione gas, tuttora eccessivamente frammentati, e della connessa disciplina per le concessioni.

Fanno parte dei *sistemi a rete* anche i *contatori*. Per quelli elettrici innovativi (elettronici e telegestibili) è ormai prossima a concludersi la diffusione, attuata con buon impegno da parte dei distributori. L'Italia è ormai il Paese campione per lo *smart metering* elettrico; questo ha reso per altro possibile estendere anche alle famiglie un *sistema prezzi biorari* che amplia la possibilità di scelta dei consumatori, con un'opportunità per risparmi individuali e vantaggi collettivi (economie nazionali in termini di consumo combustibili, costi di impianto ed emissioni di CO₂).

Anche nel settore gas abbiamo reso obbligatorio un programma per nuovi contatori elettronici. Si tratta di una iniziativa, prima a livello mondiale, che consentirà di servire sempre meglio i consumatori, rendendo più sicure, trasparenti e tempestive le *letture*, eliminando acconti e conguagli. Allo stesso tempo si offre al sistema industriale italiano l'opportunità di metter a punto prodotti e sistemi di misura innovativi che, forti di un mercato domestico ad assorbimento regolato e ben programmato, potranno alimentare vantaggiose esportazioni.

Mercati all'ingrosso

Per il settore gas, nonostante il rapido avvio (nel 2000) del processo di liberalizzazione, la situazione reale dei mercati resta insoddisfacente. Negli ultimi anni, la disponibilità di nuova capacità per importazione e diversificazione è rappresentata solo dal nuovo rigassificatore di Rovigo e dai potenziamenti di gasdotti esistenti, imposti da autorità nazionali ed europee. Il 92% della capacità infrastrutturale per le importazioni resta in mano al Gruppo Eni che, con le vendite oltre frontiera destinate all'Italia, si attesta ancora sul 65% circa delle immissioni.

Quanto alla prevista *borsa del gas*, l'Autorità aveva definito le tappe di realizzazione già nel 2004, nella radicata convinzione che tale strumento sia essenziale per la concorrenza e per dare corretti segnali di prezzo, utili per transazioni e nuovi investimenti. Tuttavia l'effettivo dispiegarsi di tali potenzialità è ancora pesantemente condizionato: dalla ridotta disponibilità di gas (al netto degli autoconsumi) degli operatori diversi da Eni; dalle frequenti situazioni di emergenza, vissute o potenziali, come sicurezza degli approvvigionamenti; dalla mancanza di un operatore di rete

indipendente, che possa garantire (come nel settore elettrico) un dispacciamento di merito economico senza nemmeno il sospetto di discriminazioni.

Abbiamo più volte segnalato la necessità di correttivi. Fra quelli di breve termine, l'utile strumento *gas release* che, tuttavia, dovrebbe avere caratteristiche di quantità e durata ben superiori a quelle scelte nel 2009. Fra quelli strutturali, il reiterato auspicio che la decisione già assunta con legge del 2003 (confermata con leggi successive) per una separazione proprietaria di Snam Rete Gas da Eni trovi finalmente attuazione con il DPCM già previsto e da anni atteso. Si tratta di adottare una soluzione già indicata come la migliore dalla Commissione europea, già positivamente sperimentata in Paesi della UE ed in Italia con l'analogo operazione Terna-Enel per il settore elettrico, garantendo che il controllo delle reti strategiche per il Paese si consolidi in capo ad un imparziale soggetto pubblico nazionale. Un passaggio del controllo di Snam da Eni a *Cassa depositi e prestiti*, per esempio, farebbe certamente bene al mercato, ai consumatori ed allo stesso sviluppo di Snam, che si potrebbe proiettare anche oltre i confini nazionali; una proiezione che faciliterebbe analoghi indirizzi di altri Paesi della UE, verso meno discriminazioni, più sviluppo, più coordinamento ed integrazione nello strategico sistema di trasporto continentale. Infine può ricordarsi che l'analogo separazione Terna-Enel ha pure rafforzato le capacità di sviluppo internazionale dello stesso Gruppo Enel.

La dimostrazione dell'importanza di quanto da noi spesso auspicato, per uno sviluppo più proattivo delle infrastrutture, è data ora

anche dalle difficoltà che il Paese sta incontrando nell'approfittare più ampiamente del progressivo disaccoppiamento del prezzo gas da quello del petrolio, indotto dalla disponibilità di gas *non convenzionali*. Di fronte ad una benvenuta *bolla gas* del mercato internazionale, noi non disponiamo ancora di una conveniente *bolla infrastrutturale* nazionale: quella stessa paventata in passato da taluni per scoraggiare investimenti e concorrenza, ma che invece avrebbe consentito di importare e stoccare di più, di soddisfare più convenientemente la domanda interna e di continuare a coltivare la prospettiva di un profittevole *hub* italiano, al centro del Mediterraneo e per l'Europa.

Per il **settore elettrico**, a dieci anni dall'avvio della liberalizzazione, cominciano a rendersi evidenti gli effetti positivi della riforma: è aumentata la capacità produttiva; sono entrati nuovi operatori che hanno indotto un aumento dell'efficienza media del parco centrali e della concorrenzialità sul mercato; si è ridotta al 30% la quota nazionale dell'operatore ex monopolista dominante, che ha comunque saputo compensare con una significativa penetrazione nel più vasto mercato internazionale.

L'assetto del sistema, che vede la partecipazione di tutta la domanda nel mercato all'ingrosso grazie alla presenza dell'Acquirente Unico che opera per conto del *mercato tutelato*, si è dimostrato efficiente, al punto di essere oggetto di studio anche da parte di altre Autorità, come quella inglese che regola un mercato liberalizzato ben prima di quello italiano. Negli anni trascorsi, abbiamo cooperato per l'avvio della *borsa elettrica* ed il completamento del disegno del mercato.

Continueremo a collaborare: per l'urgente superamento di congestioni di rete interne (per esempio, tra isole e continente) e transfrontaliere; lo sviluppo dei *mercati a lungo termine*, in grado di coniugare mercato e finanziamento degli impianti a elevati costi fissi; un maggior coordinamento tra programmi di potenziamento reti, localizzazione e dimensionamento di nuovi impianti di generazione; uno sviluppo efficiente delle fonti rinnovabili.

Mercati al dettaglio

Le asimmetrie di efficienza dei mercati a monte (quelli all'ingrosso) si riflettono necessariamente su quelli al dettaglio. Nel settore elettrico, in tre anni (completa apertura dal 1° luglio 2007) i clienti domestici passati al mercato libero sono circa 3,2 milioni (11% del totale), le imprese 2,6 milioni (34% del totale). Nel settore gas naturale invece, dopo oltre sette anni dall'apertura, la percentuale dei clienti, domestici e non domestici, passata al mercato libero è il 7% circa. La differenza è ancora più marcata se si considera che nel settore elettrico transitare nel mercato libero vuol dire sempre passare da una fornitura dell'Acquirente Unico ad una fornitura del nuovo venditore; nel settore gas se si considerano solo i casi in cui il fornitore cambia realmente, ovvero quelli in cui il nuovo venditore e chi fornisce il *servizio di tutela* non sono dello stesso Gruppo, i passaggi sarebbero solo il 5,3%.

Vale sempre ricordare che per i piccoli consumatori di elettricità o gas (famiglie comprese) che non si siano ancora rivolti al mercato libero viene assicurato un *servizio di tutela*, alle condizioni fissate dall'Autorità, con prezzi aggiornati trimestralmente.

Qualità dei servizi

La qualità, tecnica e commerciale, concorre assieme ai prezzi a determinare la *convenienza* delle forniture energetiche. Perciò abbiamo via via consolidato meccanismi di regolazione sempre più mirati a un miglioramento continuo della qualità: *standard ed obiettivi* sempre più avanzati; un sistema innovativo di *premi/penalità* per gli operatori e di *indennizzi automatici* per i consumatori.

Qualità tecnica e sicurezza

La *continuità* del servizio elettrico ha segnato costanti progressi: i minuti di interruzione (per anno e per cliente) sono scesi da 130 (2000) al minimo storico di 46 (2009); la frequenza delle interruzioni si è ridotta di oltre il 50% nello stesso periodo. Questi dati si collocano tra i migliori della UE. Anche l'obiettivo di ridurre le forti differenze pre-esistenti, come *continuità di servizio*, tra le regioni del Nord e del Centro-Sud è stato conseguito; restano comunque margini per ulteriori miglioramenti, specie nelle regioni del Sud. Circa l'efficienza dei meccanismi *premi/penali* adottati, si può constatare che erogando agli esercenti 690 milioni di euro (periodo 2004 – 2009) sono stati evitati alla collettività 2,7 miliardi di euro come costi per interruzioni.

Nel settore gas, abbiamo mirato a un miglioramento della *sicurezza* incentivando pure l'ammodernamento delle reti di distribuzione e intensificando le verifiche sugli impianti di utenza. Gli obiettivi per le ispezioni di rete e per i tempi di risposta alle chiamate di pronto intervento, sono stati superati; i controlli in materia di *odorizzazione* sono passati da 25.000 (2004) a 40.000 (2009). Anche per gli

accertamenti documentali dei nuovi impianti di utenza (prima della attivazione) si registra un risultato interessante: 96% di conformità, su 1,7 milioni di controlli effettuati.

Sempre a tutela dei consumatori, è stato mantenuto e rafforzato il regime assicurativo in caso di danni da incidenti gas.

Qualità commerciale

Costante è stata l'azione per un progressivo rafforzamento delle tutele per i consumatori, i quali, dal 2004, hanno beneficiato di rimborsi automatici per 32,5 milioni di euro (20 elettricità e 12,5 gas).

L'apertura alla concorrenza dei mercati elettrico e gas ha reso pure necessaria una specifica regolazione dei servizi di vendita, che ha fra altro riguardato: le risposte ai reclami; le errate o doppie fatture; il cambio di fornitore; il funzionamento dei *call center* degli operatori.

Prezzi

Il totale della *bolletta* è composto da quattro componenti principali: quella tariffaria per i servizi a rete, quella relativa ai prezzi dell'energia di consumo, quella per oneri fiscali e quella (nel caso dell'elettricità) per oneri parafiscali. Perciò, e al fine di evidenziare la dinamica dei prezzi totali, è opportuno considerare i vari e differenziati addendi.

Componenti tariffarie

Nel settore elettrico, le tariffe che remunerano i servizi a rete sono diminuite, dal 2004 a oggi, del 5% in termini nominali e del 14% in

termini reali; una riduzione che non ha inciso negativamente sugli investimenti (raddoppiati nello stesso periodo) e sui miglioramenti della qualità del servizio. L'equilibrio adottato, tra contenimento tariffe e solidità d'impresa, ha funzionato.

Nel settore gas, per questo stesso equilibrio si è resa necessaria una stabilità delle tariffe. Ciò è dovuto, ancora una volta, al minor grado di efficienza rispetto al sistema elettrico; infatti il sistema di distribuzione gas è ancora parcellizzato in centinaia di operatori e migliaia di concessioni; un assetto bisognoso dell'atteso riordino già all'attenzione di Governo e Parlamento e per il quale abbiamo per tempo avanzato specifiche proposte.

Componenti energia

I prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica (con riferimento non al mercato spot ma, più correttamente, alle forniture *base load* annuali) sono intorno ai 70 euro/MWh, quindi più elevati rispetto a quelli di importanti Paesi europei. Ad esempio, rispetto alla Francia il prezzo è più alto di 16-18 euro/MWh, anche se tale differenza si riduce a 12-14 euro/MWh tenendo conto che il prezzo italiano include l'onere *certificati verdi*. Questa differenza sarebbe molto più alta se non fossero stati realizzati gli investimenti di rinnovo del parco di generazione; inoltre, essa potrebbe certamente ridursi, fino ad annullarsi, se i prezzi del gas fossero anch'essi frutto di un contesto competitivo. Con un prezzo del gas inferiore del 30% (più o meno quello corrente sul mercato americano) il prezzo italiano dell'energia elettrica all'ingrosso risulterebbe allineato a quello francese.

riferimenti trasparenti, in assenza di veri e regolati mercati italiani *spot* o a termine. Tuttavia, sulla base di informazioni ben note, il gas in Italia è più caro mediamente di 3-4 centesimi di euro/metro cubo, ovvero di oltre il 10% rispetto ai mercati all'ingrosso europei. Per tale differenza non sussiste una valida motivazione tecnica, salvo quella legata alla già lamentata scarsa concorrenzialità del mercato nazionale, con un operatore dominante in tutte le fasi della filiera.

Per il mercato gas al dettaglio, i maggiori costi all'ingrosso vengono sostanzialmente contrastati con basse componenti tariffarie, che portano in generale a prezzi finali *allineati* nel contesto europeo. Per il mercato domestico e delle piccole imprese tale risultato complessivo è sostanzialmente assicurato dal *servizio di tutela*, regolato dall'Autorità, che consente di fissare prezzi massimi di offerta sulla base di meccanismi correlati ai prezzi di importazione. Così, per trasferire sollecitamente ai consumatori i primi benefici emergenti dalle nuove dinamiche del mercato internazionale (rinegoziazioni di contratti di lungo termine e mercati *spot*), opereremo un contenimento dei prezzi al consumo a partire dal primo ottobre prossimo, prima dei maggiori consumi invernali delle famiglie. Tale iniziativa (assunta a valle di un procedimento complesso di analisi e di consultazione di tutti i soggetti coinvolti), rispettosa dei contratti in essere e dell'equilibrio economico-finanziario degli operatori di settore, è pienamente giustificata in base alle informazioni in nostro possesso; rappresenta comunque una surroga di effetti che dovrebbero invece emergere da un vero mercato all'ingrosso, così come già nel settore elettrico.

Oneri parafiscali

Sulle *bollette* dell'energia elettrica pesano anche componenti di tipo parafiscale: i cosiddetti *oneri generali di sistema*, ai quali concorrono in misura preponderante gli oneri per i diversi regimi di incentivazione delle fonti rinnovabili (CIP6, certificati verdi, tariffa fissa omnicomprensiva, conto energia). Gli obiettivi europei per le fonti rinnovabili sono condivisibili, ma proprio perché molto sfidanti serve, nel perseguirli, massima efficienza. Oggi il nostro sistema è invece molto inefficiente; il costo sopportato dai consumatori per il raggiungimento degli obiettivi citati è superiore a quello necessario. Il livello eccessivamente elevato delle incentivazioni genera inoltre distorsioni e opacità nel settore.

Nel 2010, come peraltro avevamo preannunciato quasi due anni fa, il costo delle incentivazioni per le *rinnovabili* (fonti *assimilate* CIP6 escluse) supererà i 3 miliardi di euro: quasi il 10% del costo annuale del sistema elettrico nel suo complesso. Considerando che l'energia incentivata è dell'ordine dei 20 miliardi di kWh, l'incentivo medio risulta pari a circa il doppio del valore dell'energia prodotta; così paghiamo l'energia incentivata 3 volte quella convenzionale.

Perciò appaiono necessarie: una revisione della durata e del livello delle incentivazioni, con particolare attenzione al solare fotovoltaico; una correzione dei malfunzionamenti del mercato dei *certificati verdi*. Senza interventi, c'è il forte rischio di un aumento delle *bollette* fino a oltre il 20%, da qui al 2020. Per questi motivi abbiamo proposto più volte di spostare una parte degli oneri per l'incentivazione delle rinnovabili dalla *bolletta* alla fiscalità generale, garantendo quest'ultima

criteri di progressività e proporzionalità più adatti all'impegno sociale necessario per la tutela ambientale. Qualora, invece, si volessero mantenere in tariffa gli incentivi per le rinnovabili, potrebbe essere opportuno che le politiche energetiche-ambientali-industriali, proprie di Governo e Parlamento, si limitassero a fissare gli obiettivi quantitativi e temporali per ciascuna fonte, lasciando poi che sia l'Autorità (già impegnata in materia di tariffe) a stabilire le modalità per farli rispettare al minimo costo, in modo efficiente, sul modello già positivamente sperimentato con il meccanismo dei *certificati bianchi* per i risparmi energetici. Ciò potrebbe assicurare, assieme all'uso efficiente degli incentivi, anche una maggiore stabilità degli stessi, posto che negli ultimi 10 anni sono stati modificati quasi una volta all'anno.

Tra gli *oneri di sistema* figura anche una modesta quota (meno del 2 per mille della *bolletta*) destinata alla ricerca. Per l'impiego efficiente di tali risorse abbiamo fornito il doveroso contributo al Governo predisponendo, dopo ampia consultazione, il Piano Triennale 2009-2011 e i criteri per il primo bando, espletato lo scorso anno con una rigorosa selezione dei progetti.

Nel complesso gli *oneri di sistema* inducono, per i prezzi al dettaglio dell'energia elettrica, un differenziale con i prezzi europei simile a quello connesso ai maggiori costi del mercato all'ingrosso. In sostanza, a fronte di un differenziale complessivo del 25% circa (netto da imposte), non più del 15% è imputabile al diverso *mix* delle fonti di produzione; il resto è dovuto agli *oneri di sistema*. Senza un intervento sull'evoluzione degli *oneri di sistema*, il peso di questi potrebbe superare, entro due o tre anni, quello dovuto ai diversi *mix* di produzione.

Fiscalità

L'incidenza fiscale nel settore energetico ha diversi risvolti. La fiscalità diretta pesa sull'elettricità per il 14,4% e sul gas per il 37,6%. Ma vi sono altri prelievi fiscali che in *bolletta* non appaiono per tali: un prelievo annuo di 100 milioni di euro (dal conto A2, riservato al *decommissioning* degli impianti nucleari) a favore del bilancio dello Stato; ICI e tasse per concessioni idroelettriche o distribuzione gas, che finiscono per scaricarsi comunque sul costo finale dell'energia. Una ulteriore imposta, che invece per legge non può scaricarsi sui consumatori, è la cosiddetta *Robin Hood Tax*; l'attività di vigilanza per il divieto di traslazione (dell'addizionale Ires sui prezzi al consumo dell'energia, prodotti petroliferi inclusi) è stata affidata all'Autorità, che sta sostenendo questo nuovo impegno senza poter ricorrere ancora a un potenziamento del proprio organico. Nelle prossime settimane ci pronunceremo, positivamente o negativamente, sui primi 23 casi già passati all'analisi di dettaglio.

Tutela dei consumatori

I cambiamenti e le opportunità emergenti con i processi di liberalizzazione esigono anche un parallelo impegno regolatorio affinché i cittadini possano valorizzare, anche nel settore energia, il potere derivante dalla libertà di cambiare fornitore. A questo fine abbiamo cercato di contribuire a rendere le scelte dei consumatori sempre più libere, informate, consapevoli e protette.

In effetti la completa liberalizzazione dei mercati ha indotto, come prevedibile, una crescita consistente delle richieste di informazioni e delle segnalazioni, indirizzate a noi e alle Associazioni consumeri-

stiche. In previsione di tale evoluzione abbiamo attivato lo *Sportello per il consumatore*, dotato di *call-center*, collegamenti internet ed *unità reclami*, affidato alla gestione dall'Acquirente Unico che ringrazio per l'apprezzata collaborazione.

Sempre a sostegno della crescente interlocuzione, abbiamo arricchito il nostro sito con alcuni servizi on-line: il *Trova Offerte*, un motore per il confronto delle varie offerte presenti sul mercato; l'*Atlante dei diritti del consumatore di energia*, strumento consultabile per conoscere e verificare ogni tipo di norma o tutela via via fissata dall'Autorità; il *Pesa consumi*, un simulatore utilizzabile per valutare le varie opportunità di risparmio energetico domestico.

Vale inoltre ricordare l'efficacia dimostrata dal meccanismo dei *certificati bianchi*, che abbiamo attivato nel 2005 per promuovere un uso sempre più efficiente dell'energia; a fronte di incentivi per circa 317 milioni di euro erogati nei primi quattro anni, il costo energetico evitato (nel medesimo periodo) dai consumatori domestici (presso i quali è stata realizzata la maggior parte degli interventi), si può conservativamente stimare dalle 6 alle 15 volte superiore (per ogni unità di energia risparmiata). Al beneficio diretto come spesa energetica evitata dai consumatori, si aggiungono i benefici di sistema (ambientali, di sicurezza, di sviluppo competitività ed occupazione), nonché una consistente riduzione dei costi per il conseguimento degli obiettivi europei del *Pacchetto clima-energia*.

Strumenti di assistenza e solidarietà

Ad oggi, sono stati già validati più di 1.400.000 *bonus elettrici* e più di 230.000 *bonus gas*; questi dati sono destinati a crescere sulla

base delle domande già ricevute o in via di consegna. Alle famiglie in condizioni di difficoltà, considerando che i due *bonus* (elettrico e gas) sono cumulabili, viene così assicurata una riduzione annuale complessiva in *bolletta* tra 80 e 360 euro (l'esatto valore è determinato in ragione della numerosità del nucleo familiare, del dove e del come viene consumato il gas). I *bonus* possono essere richiesti e rinnovati annualmente con semplice domanda al proprio Comune, dalle famiglie in disagio economico (ISEE, inferiore a € 7.500) o numerose (con oltre tre figli a carico, ISEE fino a € 20.000) o ammalati che utilizzino apparecchiature elettromedicali salvavita.

I *bonus*, efficaci interventi di solidarietà fra consumatori, sono stati promossi anche attraverso campagne di sensibilizzazione per le quali abbiamo potuto contare sulla collaborazione della Presidenza del Consiglio, del Ministero dello Sviluppo Economico, delle Poste italiane e delle Ferrovie dello Stato; per la gestione e la validazione delle domande si è ben distinto l'impegno operativo dell'ANCI, dei suoi Comuni, e quello degli operatori interessati.

Per questa iniziativa, così come per molte altre, abbiamo avuto anche la sensibile attenzione di mezzi di comunicazione e giornalisti.

A tutti, un nostro sentito grazie!

Fra gli interventi di solidarietà, possono infine segnalarsi anche le riduzioni tariffarie a favore delle popolazioni colpite dal terremoto in Abruzzo, che abbiamo fissato in attuazione del decreto commissariale di ottobre 2009.

Dialogo con le Associazioni dei consumatori

Nel 2009, è stato rinnovato il *Protocollo di intesa* con il CNCU (Consiglio Nazionale dei Consumatori e Utenti) prevedendo pure campagne di informazione, seminari di aggiornamento e corsi di formazione per *conciliatori*. Sono stati inoltre avviati i primi progetti (approvati dal Ministero dello Sviluppo Economico su proposta dell'Autorità) finanziati, a favore delle Associazioni dei consumatori, con fondi derivanti dalle sanzioni dell'Autorità (per i primi progetti, biennio 2010-2011, è già previsto un impegno di oltre 2,6 milioni di euro).

Il dialogo con le Associazioni dei consumatori si è via via sviluppato con consultazioni e collaborazioni basate anche su: un *forum* periodico; incontri trimestrali per presentare e commentare gli aggiornamenti di tariffe e prezzi; gruppi di lavoro e *focus groups* ad integrazione delle varie audizioni.

L'impegno profuso per la tutela dei consumatori comprende anche iniziative congiunte con l'Antitrust e le nostre attività di vigilanza e controllo che mi accingo a trattare.

Vigilanza e controllo

Dal 2004, con la creazione di una apposita Direzione Vigilanza e Controllo, abbiamo rafforzato la funzione di sorveglianza che, nella fase più matura della regolazione, riveste un ruolo essenziale. Per tale funzione l'Autorità si avvale anche del supporto di altri Enti o Istituzioni. Tra queste la Guardia di Finanza con le sue Unità Speciali, impegnate ad assicurarci sempre pronta, professionale e crescente collaborazione; alla Guardia il nostro sentito ringraziamento.

Abbiamo pure potuto contare: sulla piena cooperazione della *Cassa conguaglio per il settore elettrico*, impegnata in delicati aspetti di gestione e controllo per gli *oneri di sistema*; sull'Enea, ente dotato di preziose competenze tecniche; sulla Stazione sperimentale per i combustibili e sul Gestore dei Servizi Energetici. Anche a loro va il nostro ringraziamento.

Con i 116 interventi del 2009, le verifiche ispettive hanno raggiunto (a partire dal 2004) il numero complessivo di 670: di cui 532 effettuate con la Guardia di Finanza e 125 con la Cassa conguaglio per il settore elettrico. A 317 ha partecipato la Stazione sperimentale per i combustibili.

I risultati raggiunti, oltre a rispondere alla crescente esigenza di controllo nei settori regolati, hanno consentito di raccogliere elementi utili per migliorare o innovare la regolazione, ed in alcuni casi hanno portato a prescrizioni o sanzioni.

Appare rilevante segnalare anche alcuni dei benefici diretti, per il cittadino-consumatore, derivanti dagli accertamenti svolti su impianti incentivati (alimentati da fonti rinnovabili o *assimilate* e di cogenerazione): azioni di recupero amministrativo per circa 166 milioni di euro; 82 di questi già a riduzione delle *bollette* (componente tariffaria A3). Gli stessi recuperi produrranno riduzioni degli *oneri generali di sistema* anche nei prossimi anni, per tutta la durata residua dei periodi di incentivazione.

Quanto all'esercizio della funzione sanzionatoria, tesa soprattutto a garantire l'effettivo rispetto delle norme da parte degli operatori, nel periodo 2004 - giugno 2010 sono stati avviati 403 procedimenti

e conclusi definitivamente 251. L'ammontare complessivo delle 134 sanzioni irrogate supera i 182 milioni di euro. Di tali fondi l'Autorità non ha mai beneficiato, né ritiene opportuno beneficiare. Fino al 2008 le sanzioni sono state versate al bilancio dello Stato; successivamente vengono destinate ad un fondo, sempre iscritto al bilancio dello Stato, da utilizzarsi per il finanziamento di progetti a favore dei consumatori.

Operatività e organizzazione

Interlocuzioni istituzionali

A conferma del nostro impegno ed interesse ad una interlocuzione, profonda e continua, con il Parlamento e il Governo, le attività consultive e di segnalazione hanno fatto registrare, dal 2004, un andamento crescente nel tempo: nel solo 2009, 19 pareri, 7 segnalazioni e 4 memorie a supporto di altrettante audizioni parlamentari. Sulla base dell'esperienza maturata in quasi quattordici anni di dialogo istituzionale e considerato l'alto valore di tale dialogo, ci permettiamo di proporre un rafforzamento delle modalità e degli strumenti già previsti, al fine di realizzare un'interlocuzione ancor meglio strutturata. A questo fine, sarebbe auspicabile un'integrazione della disciplina normativa relativa alla "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*", opportunamente introdotta dal Parlamento con la legge Sviluppo (Legge 99/09); un'integrazione tesa a prevedere esplicitamente che anche le proposte formulate dall'Autorità per l'energia circa i settori di competenza, al pari di quelle dell'Antitrust, siano tenute in considerazione ai fini della predisposizione della stessa *Legge annuale*.

Dialogo con gli stakeholders

Uno degli impegni a cui abbiamo dato molto valore, riguarda il continuo dialogo con tutti gli attori di sistema interessati dalla regolazione. Nel 2009 sono stati pubblicati 41 *documenti di consultazione* e sono state avviate 4 procedure di *Analisi di impatto regolatorio (AIR)* riguardanti altrettanti provvedimenti di maggior rilievo. Le *consultazioni*, pur non essendo previste da legge, hanno assunto nel tempo una funzione irrinunciabile, non solo di trasparenza e qualità, ma anche di legittimazione democratica della regolazione, al punto che la loro assenza o incompletezza può costituire un vizio dei provvedimenti.

A conferma dell'attenzione con cui si valutano le analisi e le proposte degli *stakeholders*, ogni anno organizziamo anche una *consultazione generale* sui temi trattati con la *Relazione annuale* e sul nostro *Piano triennale*, che da sei anni rendiamo pubblico con la prima delibera di ogni gennaio.

Durante questi anni il nostro sistema di consultazione ha potuto beneficiare di una allargata ed intensa partecipazione di consumatori, di operatori e delle loro Associazioni; con vivo piacere ne diamo atto.

Considerata la consistente e necessaria produzione provvedimentoale, abbiamo ritenuto giusto affiancare ad essa una specifica attività di semplificazione: vengono infatti pubblicati *Testi unici* ed il nostro *Nucleo semplificazione* ha permesso di individuare ben 800 provvedimenti non più produttivi di effetti. Naturalmente il *Nucleo semplificazione* continuerà ad operare.

Contenzioso e stabilità della regolazione

Le decisioni dei Giudici Amministrativi sui nostri provvedimenti costituiscono, come ricordato in occasione di ogni Relazione, non

solo un elemento centrale della nostra *accountability* ma anche un fattore di estrema rilevanza per l'efficace perseguimento dei fini istituzionali. Abbiamo sempre guardato con molta attenzione al sindacato giurisdizionale, nella consapevolezza che esso può costituire un importante strumento di perfezionamento della nostra capacità di intervento. Infatti, la robustezza dell'impianto regolatorio viene viepiù consolidata e confermata dal vaglio giurisdizionale, facilitando così l'imprescindibile obiettivo di completare e affinare un quadro regolatorio che offra pure caratteristiche di stabilità, coerenza e affidabilità.

Nell'arco del settennato, si è dimezzata la percentuale di delibere impugnate sul totale delle emesse (da 13,4%, nel 2004, a 6,6% nel 2009). Ammonta all'1,4% il numero delle delibere definitivamente annullate sul totale delle delibere adottate tra il 2004 e il 2010 (tasso di resistenza del 98,6%). Desidero ringraziare l'Avvocatura dello Stato per l'accurata ed efficace assistenza, in ogni fase del contenzioso affrontato.

Gestione

Circa gli aspetti gestionali, è stata consolidata la prassi di dare piena pubblicità ad atti ed azioni (Piano triennale, Piani operativi annuali, Relazione di accompagnamento al rendiconto, informazioni su consulenze e gare d'appalto, ecc.).

La nostra struttura organizzativa, con opportuni interventi per una flessibile evoluzione, ha assunto negli anni un impianto consolidato in senso funzionale, privilegiando una logica di *convergenza* fra settori elettricità e gas, secondo le pratiche internazionali più avanzate.

Con il 2009 si è concluso un intenso programma di reclutamento avviato per completare la dotazione organica di ruolo prevista per legge. L'azione di reclutamento ha portato a un incremento, lungo il settennato, delle risorse umane disponibili, nonostante un significativo *turn over* con passaggi ad altre Istituzioni od operatori di settore, che, pur per noi problematico, dimostra comunque apprezzamento per la nostra formazione interna. In effetti, per lo sviluppo qualitativo delle nostre risorse umane, continua l'investimento significativo in attività di formazione ed aggiornamento che, nel 2009, ha coinvolto più del 75% del personale.

Nel 2009 è stata avviata la prima applicazione di un innovato sistema di progressioni di carriera e di riconoscimento dei risultati basato, ancor più che in passato, su criteri meritocratici; frutto anch'esso, come altri provvedimenti, di un continuo confronto con le Organizzazioni Sindacali, alle quali rivolgo un caldo saluto.

Circa la dotazione organica complessiva (fissata per legge), merita segnalare che essa è rimasta invariata dal 2004, nonostante sia intervenuta una pluralità di disposizioni normative che hanno affidato nuovi e maggiori compiti all'Autorità. Conseguentemente abbiamo più volte proposto una norma che ci consenta un potenziamento, sempre senza alcun aggravio né per il bilancio dello Stato né per operatori e consumatori; confidiamo che tale proposta sia accolta, anche in considerazione del citato *Terzo Pacchetto europeo* che, prevedendo ulteriori impegni per i Regolatori nazionali, chiede per essi adeguatezza di risorse ed autonomia. In questo senso fidiamo pure che nell'ambito dell'*iter* parlamentare in corso per la *mano-*

vra finanziaria (decreto legge 31 maggio 2010, n. 78) sia tenuta in conto anche la nostra *Segnalazione* a Parlamento e Governo (del 25 giugno 2010). Con essa abbiamo dichiarato di ben comprendere e di voler certamente condividere lo sforzo economico richiesto a tutte le Istituzioni; allo stesso tempo abbiamo evidenziato la criticità di alcune misure che potrebbero condizionare negativamente la nostra capacità di assicurare adeguatamente i compiti istituzionali assegnati; abbiamo quindi avanzato anche una proposta che assicurerebbe un nostro contributo economico, al bilancio dello Stato, del tutto equivalente a quello richiestoci, ma con una soluzione più coerente con l'indipendenza, l'autonomia economico-organizzativa e l'operatività dell'Autorità. Vale in ogni caso ricordare: che, da quest'anno, siamo già stati chiamati a finanziare altre Autorità; che provvediamo al nostro funzionamento senza gravare sul bilancio dello Stato, grazie a un sistema di totale autofinanziamento basato sul contributo (fissato per legge) degli operatori del settore. Tale contributo è stato limitato (già da alcuni anni e grazie ai continui efficientamenti interni) allo 0,3 per mille dei ricavi degli operatori, ancora ben al di sotto dell'1 per mille previsto dalla legge. Questo autofinanziamento sostiene una gestione economico-finanziaria sottoposta anche al controllo puntuale di un qualificato *Collegio dei Revisori dei Conti*, a cui rivolgo un grato saluto.

Impegno internazionale

Durante tutto il mandato e grazie alle valide premesse poste dai nostri predecessori, ai quali va un affettuoso saluto, abbiamo intensificato la necessaria collaborazione internazionale con altri Regolatori od

Istituzioni competenti per regolazioni o controlli di comune responsabilità. In questo senso e selezionando le iniziative secondo una scala di priorità coerente con gli interessi nazionali ed europei, ci siamo impegnati a livello:

- UE, per le attività del *Consiglio europeo dei regolatori nazionali* (CEER) e per l'attivazione della nuova *Agenzia europea dei Regolatori dell'energia* (ACER), alla cui direzione va un italiano che ha operato nell'ambito della nostra Autorità;
- Sud-Est Europa, per il *Board dei Regolatori* istituito con il Trattato di Atene del 2005;
- Mediterraneo, per fondare e guidare l'Associazione dei Regolatori di bacino (MEDREG), il cui Segretariato permanente è stato affidato alla nostra Autorità.

A tali attività si sono aggiunte: la gestione di *gemellaggi* finanziati dalla UE per la Turchia e l'Ucraina, snodi importanti per il nostro sistema energetico; la costituzione della *Confederazione mondiale dei Regolatori* (ICER), sulla base di quanto stabilito durante l'ultimo G8 di Roma e per assicurare anche il contributo dei Regolatori alla cooperazione internazionale di sostegno ad accordi allargati di *governance* post crisi.

Ora, giunto alla conclusione di questa mia ultima presentazione annuale e per i *titoli di coda* di un intero mandato, sento forte di dover esprimere, anche a nome del collega Fanelli, sentita gratitudine alle Istituzioni Parlamentari e di Governo, che ci hanno affidato e facilitato una responsabilità avvincente: il dovere di guidare

“in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione” (legge 481/95) una alta Istituzione dello Stato, un'Autorità indipendente per un settore, quello energetico, che tanto rileva nello sviluppo della qualità della vita di tutti i nostri concittadini.

I nostri sentimenti di gratitudine vanno pure al nostro Personale: al Segretario Generale, al Direttore Generale, ai Direttori, ai Responsabili di Unità, alle nostre collaboratrici ed ai nostri collaboratori tutti, per la professionalità e la dedizione sempre profuse. Un sentito ringraziamento anche al Garante del nostro Codice Etico, al CNEL e ai Colleghi delle altre Autorità, con le quali abbiamo in atto valide e fattive forme di collaborazione.

Infine, mi siano concesse due ultime espressioni, squisitamente personali. La prima: un riconoscente ed affettuoso apprezzamento per la splendida collaborazione regalatami, sempre con passione, generosità, lealtà e sapienza, dal mio collega Fanelli, l'amico Tullio. La seconda, una confessione: esser stato chiamato a tutelare i consumatori, a promuovere una sana competizione per maggior competitività di sistema, a servire il mio Paese per regolare e controllare nell'accezione einaudiana dell'economia liberale, è stato ed è, per me, una piacevole sintonia culturale e professionale, una bellissima esperienza umana e un grande onore.

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
Segretariato generale
Piazza Cavour, 5 - 20121 Milano
Tel 02655651
e-mail: info@autorita.energia.it



Stampa

Istituto Poligrafico
e Zecca dello Stato S.p.A.
Stabilimento Salario
Roma, 2010
