



Autorità per l'energia elettrica e il gas

RELAZIONE ANNUALE
SULLO STATO DEI SERVIZI
E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

*Presentazione del Presidente
Alessandro Ortis*

Roma, 14 luglio 2009

INDICE

INTRODUZIONE	Pag,	3
REGOLAZIONE E SEGNALAZIONI	»	6
Tariffe, mercati e prezzi	»	6
Qualità dei servizi	»	21
Segnalazioni, consultazioni e delibere	»	23
Contenzioso.....	»	24
VIGILANZA E CONTROLLI	»	25
Verifiche ed ispezioni	»	25
Istruttorie e sanzioni.....	»	26
ORGANIZZAZIONE ED OPERATIVITÀ.....	»	27
AZIONE FUTURA	»	30

Autorità per l'energia elettrica e il gas

Alessandro Ortis

Presidente

Tullio Fanelli

Componente

Autorità, Signore e Signori,

un anno fa presentai la nostra *Relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta* mentre venivamo tutti colpiti da uno *tsunami* di elevatissimi prezzi petroliferi. Oggi, questa cerimonia si tiene mentre Parlamenti e Governi stanno operando per superare una difficile crisi internazionale, alla cui genesi ha certamente concorso tale *tsunami*.

La crisi ha pure confermato come i costi dell'energia incidano sul reddito disponibile delle famiglie e sulla possibilità per le imprese di competere nel contesto globalizzato. D'altra parte, siamo ancora di fronte ad alcune sfide, strategiche e di fondo, riguardanti la sicurezza dei sistemi energetici ed il loro influsso su clima ed ambiente, con problematiche di dimensioni globali che richiedono soluzioni altrettanto globali.

In una simile e globale interazione di problemi, l'eccessiva volatilità dei prezzi dei prodotti petroliferi, che ancora si formano senza adeguate regole di mercato, su piattaforme opache ed esposte anche ad aggressive speculazioni finanziarie, continua a determinare un forte impatto sui sistemi energetici, specie quelli ancor troppo dipendenti dagli idrocarburi come i sistemi europeo ed italiano in particolare.

Tale dipendenza porta anche ad escursioni significative dei prezzi finali di elettricità e gas, pur se ammortizzate da meccanismi che stiamo utilizzando, specie a protezione dei consumatori più deboli. Così, si sono determinati aumenti per le *bollette* del 2008 e diminuzioni successive che abbiamo avuto il piacere di confermare recentemente, a valere fino alla fine del prossimo settembre.

Resta tuttavia l'esigenza di guardare con molta attenzione e la giusta preoccupazione a quotazioni del *barile*, e dei suoi derivati, che sem-

brano confermare il ruolo abnorme di una certa speculazione. Una speculazione che, passando da *barili veri* a *barili di carta* ed allargandosi ancora ad altre *commodities* o settori, rende evidente la necessità di accordi di *governance* e regole internazionali che mortifichino la stessa speculazione, migliorando decisamente la trasparenza, l'efficienza e l'affidabilità dei mercati; muovendo verso mercati dell'energia veri, sempre meglio regolati e vigilati; ove emergano i vantaggi propri di ogni miglior liberalizzazione e competizione; mercati, ove gli esiti riflettano efficientemente i fondamentali di ricerca, produzione, sviluppo infrastrutturale, commercializzazione e rispetto dei consumatori; ove i consumatori abbiano quel pieno potere di libera scelta che induce realmente le aziende a conquistarsi, in competizione, la loro fiducia, piuttosto che cercar di conservare posizioni privilegiate.

In effetti, con un paragone sportivo, per soddisfare chi paga per godere di una bella gara servono: un bello stadio; buone regole; più campioni; arbitri attenti ed imparziali. In questo senso e per il sistema energetico nazionale, c'è ancora molto da migliorare, specie per il settore gas che maggiormente incide sulla *spesa energia* di famiglie ed imprese: lo stadio (il mercato) deve essere ancora completato, con liberalizzazioni ed infrastrutture; per le regole servono ulteriori perfezionamenti pro-concorrenziali; i campioni devono essere più numerosi, competitivi e fra loro non discriminati con corsie o attrezzature meglio sfruttabili solo da pochi; circa gli arbitri, sembra giusto pretendere l'imparzialità e la sindacabilità delle loro decisioni, salvaguardando e valorizzando la loro indipendenza ed autonomia.

Per Einaudi, la concorrenza genera progresso. Allo stesso tempo, egli così paragonava il mercato e la fiera di paese: *tutti coloro che*

vanno alla fiera sanno che questa non potrebbe aver luogo se, oltre ai banchi dei venditori ed oltre alla folla dei compratori, non ci fosse qualcos'altro; questo qualcos'altro era per lui un necessario sistema istituzionale di regole cornice, a cui associare sorveglianza e controlli; regole di portata coerente con le dimensioni dei vari mercati o sistemi rilevanti, compresi quelli continentali e globali.

Tutto ciò riguarda pure il contributo, la responsabilità, la cooperazione (specie a livello UE) delle Autorità indipendenti di settore e, per quanto ci riguarda, anche l'impegno ad offrire, al Parlamento e al Governo, osservazioni e proposte in materie energetiche, secondo il dovere istituzionale assegnatoci. Così stiamo cercando di fare la nostra parte, nella convinzione che il settore energia possa ben trasformarsi da concausa dell'attuale, difficile congiuntura internazionale, in una delle leve strategiche per il superamento della crisi e per il conseguente rilancio economico-sociale, anche in termini di sviluppo sostenibile.

Nell'attività svolta, abbiamo dato priorità ad interventi per rendere la scelta dei consumatori sempre più libera, consapevole e conveniente; ciò considerando, da un lato, le aspettative più dirette degli stessi consumatori, dall'altro, la necessità che esse siano soddisfatte da operatori efficienti, affidabili, capaci di svilupparsi in contesti concorrenziali, nazionali ed internazionali.

D'altra parte la competitività di un sistema e dei suoi campioni trova più radici ed alimento in ambienti liberalizzati e ben regolati, piuttosto che in quelli ingiustificatamente monopolistici, dannosi anche per i consumatori.

REGOLAZIONE E SEGNALAZIONI

Tariffe, mercati e prezzi

Il sistema energetico nazionale continua ad essere caratterizzato da una elevata dipendenza dalle importazioni (85%) e dagli idrocarburi (più del 70%, petrolio e gas); anche la produzione elettrica si basa prevalentemente sul gas naturale (54%). Il *mix* delle coperture continua così ad essere troppo petrolio-dipendente, lontano dalle medie europee e da quelle di Paesi con i quali le imprese italiane sono chiamate a competere; le *bollette* gas ed elettricità per i consumatori italiani continuano ad essere molto esposte alle escursioni dei prezzi petroliferi.

In tale sfavorevole situazione, il cui superamento sta impegnando Parlamento e Governo, anche con la legge *sviluppo ed energia* approvata la settimana scorsa, abbiamo cercato di dare il nostro contributo per attenuare e diluire gli effetti delle forti escursioni delle quotazioni petrolifere; questo con alcuni interventi proconcorrenziali o di sostegno agli investimenti o con meccanismi di aggiornamento tariffe e prezzi che hanno consentito ulteriori diminuzioni, pur a fronte di una ripresa del prezzo del barile.

Nel quadro generale così ricordato, giova analizzare meglio le principali componenti che determinano il *totale della bolletta* per il consumatore: i) *tariffe*, fissate dall'Autorità per i servizi da monopoli tecnici (trasporto-distribuzione-misura, più rigassificazione e stoccaggio per il gas); ii) *energia*, con *prezzi* da mercato all'ingrosso ed al dettaglio, per le libere attività di produzione, commercializzazione e vendita; componente *energia* che dipende quindi dal *mix* di tecnologie e fonti

di copertura, nonché dall'efficienza dei mercati; iii) *oneri, contributi di sistema ed imposte*, derivanti da leggi.

Tariffe per i servizi a rete

Si sta confermando a livello mondiale e non solo italiano, anche nel corrente contesto internazionale di instabilità e rischiosità economico-finanziaria, il ruolo cruciale di regolazioni stabili ed indipendenti per sostenere gli investimenti in infrastrutture a rete (*smart grids* comprese) e l'efficientamento dei costi dei servizi relativi.

Infatti le caratteristiche di trasparenza e prevedibilità dei sistemi tariffari, applicati dalle Autorità indipendenti per remunerare le attività regolate, hanno consentito di mantenere basso il rischio per finanziatori ed azionisti: il risultato evidente è stato che le quotazioni dei titoli degli operatori di reti non sono crollate, i finanziamenti hanno continuato ad essere erogati, gli investimenti sono proseguiti.

I sistemi tariffari governati da Autorità indipendenti si stanno dimostrando quindi un irrinunciabile strumento anticiclico per favorire gli investimenti e, quindi, per contribuire al superamento della crisi e al rilancio.

In particolare per il nostro sistema infrastrutturale, abbiamo per tempo adottato una regolazione incentivante, nella convinzione che servizi a rete più sicuri ed efficienti siano di primario interesse per famiglie ed imprese.

Per tale sviluppo, i soldi giusti (da tariffe) e veri (dei consumatori) ci sono; ma esistono tre problemi che ostacolano gli investimenti.

Il primo, le autorizzazioni. Nel settore elettrico, ad esempio, abbiamo già applicato un sistema di incentivazione con una

remunerazione del 9,9% (per 12 anni) per nuovi investimenti destinati anche a ridurre le onerose congestioni delle reti di trasmissione. Ebbene i programmi di realizzazione, pur fortemente potenziati da Terna, sono sovente frenati da procedure autorizzative troppo lunghe ed incerte. Ulteriori ritardi in questa fase comporterebbero danni ancor maggiori, in quanto ostacolo ad investimenti ed occupazione particolarmente utili nel momento in cui altri investimenti industriali soffrono della crisi. Su queste problematiche è opportunamente intervenuto il Governo, con uno *sblocca reti* contenuto nel decreto legge n. 78/09, del primo di luglio.

Il secondo problema è l'incertezza del sistema legislativo che disciplina le concessioni: sia quelle idroelettriche che quelle per la distribuzione del gas naturale.

Per queste ultime la situazione è particolarmente grave, considerata anche l'eccessiva frammentazione dell'assetto industriale articolato su circa 300 distributori (molti di dimensioni ridottissime o non giustificate da eventuali caratteristiche territoriali speciali); un assetto legato a 6400 concessioni comunali. Ciò non consente economie di scala e ostacola la concorrenza, mantenendo complicata per i venditori la gestione di un numero eccessivo di interlocuzioni.

Appare necessaria quindi una scelta a favore dell'efficienza considerando: l'abbandono, così come pure segnalato dall'*Antitrust*, di ipotesi di affidamento *in house*; aggregazioni per ambiti più rilevanti; indennizzi che inducano i concessionari ad investire fino all'ultimo giorno di scadenza della concessione; criteri di gara che privilegino la qualità del servizio e gli investimenti, piuttosto che canoni di con-

cessione troppo elevati. Anche su questo problema il Parlamento è intervenuto con la legge *sviluppo ed energia*, che può consentire di avviare un percorso positivo.

Il terzo problema è il permanere, in particolare nel settore del gas, di soggetti integrati verticalmente con posizioni dominanti nel mercato. L'Autorità ha garantito, fin dal 2005, extra remunerazioni (per periodi fino a 15-16 anni) a tutti gli investimenti mirati ad un incremento dell'offerta di gas e alla diversificazione delle sue fonti di approvvigionamento. Per i nuovi investimenti in trasporto, stoccaggio e rigassificazione, è infatti assicurata una remunerazione media di oltre il 10%, in termini reali e pre-tasse (9,7% per il trasporto, 10,6% per i rigassificatori e 11,1% per lo stoccaggio). Si tratta di remunerazioni certe ed incentivanti, che non possono costituire alcun alibi per i ritardi accumulati nello sviluppo infrastrutturale (basti pensare agli stoccaggi), né giustificare generose politiche di distribuzione dividendi (ordinari o straordinari) talvolta finanziate anche con un aumento dell'indebitamento. Più in generale giova ricordare che i pur legittimi interessi degli azionisti non sono esattamente quelli dei consumatori.

I ritardi e le insufficienze sono razionalmente spiegabili solo sulla base di comprensibili interessi dell'operatore dominante a limitare l'accesso di nuovi operatori sul mercato interno: un interesse che può prevalere, economicamente, su ogni ragionevole ritorno tariffario per strutture e servizi naturalmente monopolistici ed il cui potenziamento faciliti anche i concorrenti. Perciò resta

sempre urgente l'attuazione della legge del 2003 e modifiche successive, che prevedono la separazione proprietaria di Snam Rete Gas per risolvere veramente, come già fatto nel settore elettrico, un conflitto di interessi non eliminabile nemmeno con *muraglie cinesi* costruite da regolazioni troppo invasive. D'altra parte, l'esperienza del passaggio di Terna al controllo di Cassa depositi e prestiti (cessione che ha rafforzato e non indebolito la proiezione internazionale di Enel), e le recenti acquisizioni di porzioni importanti di reti di distribuzione da parte di investitori rappresentativi di interessi istituzionali e italiani (non impegnati nelle fasi a monte od a valle delle stesse reti), dimostrano l'esistenza di una concreta possibilità che *assets* infrastrutturali energetici strategici possano diventare di soggetti *terzi* (rispetto agli interessi di mercato) senza alcun rischio di perderne il controllo nazionale e favorire operatori dominanti o monopolisti stranieri.

Mercati all'ingrosso

Per il settore elettrico vanno ricordati gli interventi di riforma e razionalizzazione dei mercati all'ingrosso avviati con la legge 2/09, secondo profili attuativi definiti dal Ministero dello Sviluppo Economico con un apprezzabile metodo partecipativo. L'Autorità ha sostenuto tali provvedimenti intervenendo, fra l'altro, sulle regole di dispacciamento degli *impianti essenziali* per la sicurezza del sistema elettrico, con l'obiettivo di stabilizzarne gli oneri e contenere ingiustificate rendite, consentite dall'insufficiente confronto concorrenziale in alcune zone del Paese.

Nel 2008 abbiamo pure adottato un *testo integrato* che riforma e razionalizza tutta l'attività di monitoraggio dei mercati all'ingrosso dell'energia elettrica e del suo dispacciamento.

Per il gas, come stabilito dalla stessa legge 2/09, abbiamo proposto alcuni possibili interventi pro-competitivi, tenendo conto anche di altre esperienze di apertura mercati che mostrano come il superamento di assetti obsoleti possa richiedere misure forti, sia pure transitorie, ma risolutive.

Fra queste, una cessione di gas e (come emerso dalla recente *Indagine* condotta assieme all'*Antitrust*) di *asset* di stoccaggio, da parte dell'operatore dominante ENI. Il decreto legge, già citato, ha recepito parzialmente tali proposte, avanzate anche per rilanciare gli investimenti destinati alla sicurezza. Quanto alla cessione del gas auspichiamo che, in fase di conversione, il volume ed il periodo previsti vengano dilatati significativamente, per favorire anche i consumatori medi e piccoli e promuovere adeguatamente la concorrenza. Circa lo stoccaggio, mentre apprezziamo che ENI sembri apprestarsi volontariamente ad operazioni di cessione (la cui adeguatezza andrà valutata), segnaliamo che le sole misure di regolazione non possono superare gli ostacoli derivanti da un assetto proprietario che vede concentrata in un unico soggetto la massima parte sia degli stoccaggi esistenti sia dei giacimenti potenzialmente riconvertibili a stoccaggio.

A tali misure è essenziale che si affianchi l'attivazione di nuovi gasdotti di importazione e terminali GNL, in grado di favorire anche una diversificazione di fornitori ed aree di approvvigionamento; alcuni progetti italiani sono stati opportunamente inseriti

tra quelli finanziabili dall'Unione Europea, ma altri stanno muovendo secondo strategie o tracciati che possono porsi in alternativa, minacciando il progetto di fare dell'Italia un *hub* per l'Europa; un *hub* in prospettiva anche per il settore elettrico, con interconnessioni nel bacino Mediterraneo per nuova capacità di produzione, specie da fonti rinnovabili.

Per contribuire a tutto ciò e alla creazione di un vero mercato regolamentato all'ingrosso del gas (borsa), abbiamo avviato da tempo un procedimento volto a definire un regime di *bilanciamento* basato su criteri di mercato ed a superare alcune criticità relative alla misura e all'attribuzione dei prelievi. Tale esigenza è stata ribadita nel recente decreto legge n. 78/09, e certamente daremo corso nei tempi indicati ai compiti che la norma ci affida. Permane comunque una criticità non superabile con strumenti di regolazione: l'assenza di un *dispacciatore* indipendente, ovvero di un soggetto *terzo* (come Terna nel sistema elettrico) per l'attuazione imparziale degli esiti del mercato e che offra i necessari servizi senza nemmeno il dubbio di discriminazioni.

Segnaliamo infine la preoccupazione per la mancata estensione con legge dei *tetti antitrust* nel settore gas; auspichiamo che il previsto rinvio a norme attuative offra comunque soluzioni che consentano di superare la sostanziale elusione finora verificatasi e che altri operatori, pur già presenti numerosi sul mercato, ma ancora dipendenti dalle importazioni di gas ENI, siano messi in condizione di poter esercitare un'azione concorrenziale incisiva.

Mercati al dettaglio

Nella fase attuale, mentre ci si sforza di completare la trasformazione della libertà di scelta dei consumatori da teorica a reale (reale è solo in un mercato con abbondanza di offerta e di offerenti in concorrenza fra loro), restano disponibili, a tutela degli stessi consumatori, due opportunità contrattuali: le libere offerte dei venditori e quelle che devono essere formulate alle condizioni di riferimento fissate dall'Autorità per il mercato tutelato (clienti di piccola dimensione che non hanno ancora scelto di passare al mercato libero).

Nel settore elettrico, continua ad aumentare il numero di famiglie e piccole imprese che scelgono offerte sul mercato libero.

In soli due anni di liberalizzazione, oltre 3 milioni e 200 mila consumatori hanno deciso di cambiare venditore: oltre 2 milioni di famiglie (il 7,1% del totale) e più di un milione e 200 mila piccole imprese (il 15,6% del totale). Il tasso di *switching* medio nazionale arriva così all'8,9%, un livello in linea con le migliori esperienze di altri Paesi europei.

Nel settore del gas, i segnali sono meno positivi.

A sette anni dalla completa apertura del mercato lato domanda, meno del 7% dei clienti ha cambiato fornitore; tale percentuale si riduce a poco più del 4% per la clientela domestica. Nel 2008 la percentuale di clienti che è passata al mercato libero è stata modesta (1,2%).

In questa situazione, stiamo comunque proseguendo nell'azione tesa a garantire, a tutti i venditori in concorrenza, condizioni operative sempre più alla pari, anche come disponibilità

di informazioni, facilità di *switching*, accessibilità e costi dei servizi a rete.

Per contribuire a rendere sempre più vera la possibilità di scelta dei consumatori, oltre al *numero verde* funzionante presso l'Acquirente Unico (che ringrazio per la proficua collaborazione), sono già accessibili, sul sito dell'Autorità, il *trova-offerte* (uno strumento informatico di facile utilizzo per la ricerca e il confronto delle varie offerte commerciali presenti sul mercato per l'energia elettrica) e la *finestra del consumatore*, utile guida per conoscere opportunità, servizi e diritti offerti con le liberalizzazioni.

Sempre al fine di una maggior trasparenza a tutela del consumatore, è proseguita intensamente l'attività dell'Autorità sul fronte dei misuratori. Nel settore elettrico la diffusione dei contatori elettronici è già prossima al completamento, conseguendo così un record mondiale. Grazie a tale diffusione, dal 2010 potrà essere gradualmente estesa su larga scala la tariffa bioraria nel settore domestico, che consentirà non solo una migliore allocazione dei costi ma soprattutto indurrà comportamenti più virtuosi ed efficienti, a beneficio di tutti i consumatori e dell'equità del sistema.

Per i contatori gas abbiamo rafforzato la regolazione, prevedendo: sostituzioni immediate e gratuite; ricostruzioni dei consumi; ammodernamento graduale e completo del parco con innovativi contatori elettronici. Anche quest'ultimo programma rappresenta una *prima* nel contesto internazionale.

Oneri, contributi di sistema ed imposte

Per gli *oneri generali di sistema*, presenti in *bolletta* elettrica, abbiamo sostenuto un'azione di contenimento, introducendo anche un nuovo meccanismo (peraltro ben implementato dalla Sogin) che incentiva la riduzione di tempi e costi del *decommissioning nucleare*. L'Autorità è inoltre intervenuta sugli oneri CIP6, riducendoli di circa 600 milioni di euro all'anno.

Quanto agli *oneri generali* per il sostegno delle fonti rinnovabili, certamente essenziali per muovere verso un vero sviluppo sostenibile, si prevedono tuttavia forti aumenti; una stima del costo annuale (sulla base degli attuali meccanismi), porta ad ipotizzare per il 2010 un raddoppio dei correnti 1,6 miliardi di euro (che includono anche gli oneri CIP6 per le sole rinnovabili) ed il raggiungimento di 7 miliardi nel 2020. Perciò abbiamo già segnalato l'opportunità di una verifica di sostenibilità nel tempo ed un riordino degli stessi meccanismi di incentivazione, tenendo conto delle specificità di ogni singola fonte, anche in termini di efficienza, costi, maturità tecnologica e ricadute industriali nazionali; nel mentre, stiamo comunque operando per rendere, agli operatori, meno onerosi e più agevoli l'accesso ed i servizi di rete, dedicati alla promozione delle stesse fonti rinnovabili.

Il meccanismo degli *oneri di sistema*, che si traduce in un prelievo di tipo parafiscale (peraltro ulteriormente gravato dall'IVA in *bolletta*), presenta problemi di equità redistributiva. Infatti i consumi di energia elettrica non sono proporzionali ai redditi, sia con riferimento alle persone fisiche che alle imprese. In sostanza,

una famiglia a basso reddito ma ad alti consumi (ad esempio una famiglia numerosa) è chiamata a contribuire alla copertura degli *oneri di sistema* in misura superiore ad un *single* benestante; allo stesso modo un'impresa ad alti consumi elettrici, ma con modesti utili, contribuisce più di un'impresa con utili elevati e bassi consumi. Ci sembra quindi opportuna una riflessione in merito alla possibilità di trasferire tali oneri, in tutto o in parte, a carico della più equa fiscalità generale.

Fra gli altri oneri o contributi compresi in *bolletta*, sono pure presenti quelli a sostegno della *ricerca* e del *risparmio* energetico; nonché quelli di *solidarietà* per i consumatori più disagiati.

Per il supporto alla *ricerca*, i consumatori stanno contribuendo per circa 60 milioni di euro/anno.

Ciò ha consentito, nel 2008, di erogare 107 milioni ad organismi di ricerca e di prevedere bandi di gara, in attuazione del piano triennale 2009-2011, per ulteriori 264 milioni di euro.

Circa il *risparmio* o, meglio, *uso razionale dell'energia*, il meccanismo dei *certificati bianchi* sta offrendo benefici di gran lunga superiori ai costi.

Dall'avvio del sistema (2005) ad oggi, l'Autorità, grazie anche alla preziosa collaborazione dell'Enea, ha valutato circa 4.800 interventi e, certificato risparmi per oltre 3,6 milioni di *tep*; un livello superiore all'obiettivo di legge ed equivalente al consumo domestico annuo di una città di 4,8 milioni di abitanti. Tale positivo andamento andrà comunque sostenuto con un impegno crescente e commisurato agli obiettivi futuri, altrettanto crescenti.

Circa la *solidarietà* fra consumatori, e secondo disposizioni di legge che hanno introdotto forme di sostegno per le famiglie numerose o

economicamente sfavorite e per gli ammalati obbligati ad apparecchiature salvavita, stiamo già gestendo il meccanismo *bonus elettrico* ed abbiamo attivato anche il *bonus gas*, i cui benefici arretrati vanno fino all'inizio di quest'anno. Per quanto riguarda il *bonus elettrico* (grazie alla collaborazione ed all'impegno operativo dell'Anci e dei suoi Comuni, al sostegno del Governo e dei media) è stato già superato il milione di domande; quelle non ammissibili sono meno del 2%; quelle in via di valutazione 380.000 circa; quelle già ammesse alla riduzione della *bolletta* sono più di 600.000, numero ovviamente destinato ad aumentare.

I beneficiari che hanno fatto domanda entro il 30 giugno scorso godranno anche della riduzione arretrata fino all'inizio del 2008. Il meccanismo attivato consente di garantire agli aventi diritto una riduzione media della *bolletta* elettrica del 20% circa, richiedendo a tutti gli altri consumatori (aziende comprese) un contributo di solidarietà estremamente modesto.

Sempre a proposito di *solidarietà* e di consumatori bisognosi di attenzione, ritengo doveroso ricordare anche la sospensione e l'abbattimento della spesa energetica previsti, da una recente *ordinanza* del Presidente del Consiglio, a favore dei cittadini abruzzesi colpiti dal grave sisma. A loro, e mentre stiamo dedicando la più sollecita collaborazione per l'attuazione di quanto disposto, desidero confermare, a nome di tutti della Autorità, i sentimenti di una profonda ed affettuosa solidarietà.

Prezzi

I prezzi nazionali si confermano mediamente più alti rispetto alla media europea, sebbene il divario si sia progressivamente ridot-

to, soprattutto nel settore elettrico, grazie anche alla maggior concorrenza.

Nel 2008, i prezzi all'ingrosso dell'energia nelle principali borse elettriche europee hanno registrato incrementi compresi tra il 60% e il 110% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, con l'eccezione della borsa italiana che ha manifestato una dinamica più contenuta, con un incremento del 28%. Nel corso del 2009 i prezzi registrati su tutte le principali borse europee si sono fortemente ridotti a seguito del crollo delle quotazioni del greggio e della contrazione della domanda. I differenziali dei prezzi italiani, rispetto al mercato tedesco e francese, che fino ai primi mesi dell'anno avevano superato i 30 euro/MWh, si sono ridotti fino a circa 20 euro/MWh.

Da novembre 2008 sono iniziate anche in Italia le negoziazioni sui mercati a termine dell'energia elettrica allo scopo di consentire agli operatori una gestione più flessibile dei propri portafogli di energia.

Nonostante i bassi volumi negoziati, l'avvio anche in Italia di tali negoziazioni costituisce un importante elemento di novità; nel primo semestre 2009 lo *spread* sul contratto annuale con scadenza 2010, tra l>IDEX e i mercati francese e tedesco, è oscillato intorno ai 14-16 euro/MWh. Valori ancora inferiori sono stati registrati sui mercati OTC, segnalando l'aspettativa per un mercato italiano all'ingrosso più concorrenziale.

Ulteriori significativi miglioramenti potranno essere conseguiti attraverso i ricordati interventi di riforma dei mercati, ed in particolare dei mercati a termine, avviati con la legge 2/09.

Per quanto riguarda il gas, nel corso del 2008 i prezzi negli *hub* europei non hanno seguito da vicino l'andamento del prezzo del petrolio, anche a causa di tensioni internazionali. La dinamica del prezzo al Punto di Scambio Virtuale italiano è risultata abbastanza in linea con quella degli altri *hub* europei, ma su valori molto più elevati per il ridotto grado di concorrenza.

Nel mercato al dettaglio, sulla base dei dati pubblicati da Eurostat per il 2008, si può stimare che il 60% delle famiglie italiane, con consumi annui inferiori ai 2500 kWh, paghi per l'elettricità prezzi più bassi della media europea. Per altri, con consumi più elevati, restano le differenze già segnalate in passato, con scostamenti sfavorevoli anche superiori al 45%. Nello stesso periodo, le imprese italiane hanno pagato prezzi dell'energia elettrica più elevati rispetto alla media europea per tutte le classi di consumo, con scostamenti superiori al 25%.

I prezzi italiani gas, per la classe più bassa di consumo (cottura cibi e riscaldamento acqua), si sono collocati su livelli inferiori a quelli medi europei; per le classi più alte (utilizzo del gas anche per il riscaldamento), il prezzo è stato in linea con quello medio europeo, se calcolato al netto delle imposte, e superiore, se calcolato al lordo delle imposte (con uno scostamento del 15%). Le imprese italiane (esclusi gli impieghi non energetici e per la generazione elettrica) hanno pagato prezzi attorno ai livelli della media europea. Tuttavia il confronto con Paesi dove la liberalizzazione è più avanzata mette in evidenza che i prezzi italiani, al netto delle imposte, si sono attestati su livelli più alti, anche con scostamenti di oltre il 20%.

Come già ricordato, l'Autorità ha tra i suoi compiti anche la definizione dei *prezzi di riferimento per il mercato tutelato* e per le forniture di *salvaguardia* (ovvero di *ultima istanza*), per le quali l'assegnazione del servizio prevede procedure di gara fra operatori a ciò qualificati.

Nel settore elettrico i prezzi di riferimento per il *mercato tutelato* sono determinati con metodologie basate sui costi sostenuti e previsti dell'Acquirente Unico, società pubblica deputata agli acquisti per tale domanda.

Per il settore del gas, dopo un'ampia attività di consultazione, è stata modificata la metodologia di calcolo delle condizioni per i clienti in *regime di tutela*, con attenzione particolare al trasferimento di corretti segnali di prezzo per promuovere la concorrenza e la razionalizzazione dei consumi. Tuttavia, l'Autorità è consapevole che queste misure di tutela per i consumatori risultano da sole relativamente efficaci nel contrasto all'esercizio di potere dominante nel mercato all'ingrosso.

Alla variazione dei prezzi del petrolio del 2008, non ha fatto seguito una simultanea variazione dei prezzi di gas ed elettricità; ciò anche per effetto di meccanismi internazionali di indicizzazione (del prezzo del gas a quelli petroliferi) che fanno riferimento a medie di periodi precedenti (comprendenti quindi i picchi da record di luglio 2008). Inoltre per il *mercato tutelato* italiano, l'Autorità ha da tempo adottato meccanismi di aggiornamento trimestrale che attenuano gli effetti della eccessiva volatilità dei prezzi internazionali degli idrocarburi (verso l'alto o verso il basso). Questi meccanismi, nella fase al rialzo del barile, hanno smorzato e diluito gli aumenti; poi, da gennaio di quest'anno, hanno prodotto, con analogo spostamento nel tempo, una serie di riduzioni; riduzioni che comprendono quella fissata fino al prossimo settembre, pur

in presenza di una ripresa delle quotazioni del barile. Dall'inizio dell'anno ad oggi il prezzo per l'energia elettrica è quindi sceso dell'8%; quello del gas del 15,4%.

Gli effetti della crisi economica, uniti al livello dei prezzi, stanno facendo certamente apprezzare la disponibilità, per i più bisognosi, dei *bonus* (elettrico e gas) già citati, ma hanno determinato anche un incremento dei casi di morosità; per questa problematica abbiamo già posto in consultazione alcune ipotesi di intervento.

Qualità dei servizi

Nel valutare la *convenienza* complessiva delle forniture si fa riferimento non solo ai prezzi, ancora sfavorevoli rispetto alla media europea, ma anche alla *qualità* tecnica e commerciale dei servizi, le cui condizioni, per il consumatore italiano, si collocano invece fra quelle più favorevoli a livello UE. Ciò è il risultato di meccanismi regolatori che si stanno dimostrando efficaci: fissazione preventiva di standards/obiettivi sempre più impegnativi e legati ad un sistema automatico di premi o penali, per gli operatori, e di indennizzi automatici, per i consumatori.

Qualità tecnica

Nel 2008 si è mantenuta stabile la durata media delle interruzioni imputabili alle imprese di distribuzione (50 minuti/anno per cliente, livello tra i migliori in Europa). Si è ulteriormente ridotto il divario tra il Centro-Nord e il Sud, dove la durata delle interruzioni ha registrato un minimo storico di 73 minuti/anno per cliente. La regolazione è stata inoltre affinata: includendo (per la prima volta in Europa) le interruzioni brevi; ampliando la platea dei consumatori beneficiari

di indennizzi; applicando un regime di indennizzi anche per *blackout* di durata particolarmente prolungata.

Per il settore gas, si può confermare un progressivo miglioramento degli aspetti sicurezza promossi dai nostri meccanismi incentivanti e dall'attività di vigilanza; la percentuale della rete ispezionata ha superato di oltre il 45% le percentuali minime obbligatorie e il tempo di reazione alle chiamate di pronto intervento (arrivo sul luogo) è oggi attestato su un buon valore medio nazionale (33 minuti).

Qualità commerciale

Nell'arco degli ultimi dieci anni, per mancato rispetto di specifiche regole introdotte dall'Autorità sono stati riconosciuti ai consumatori più di 650.000 indennizzi; 50.000 nel 2008, con pagamento di circa 3,5 milioni di euro. Muovendo verso un riordino ed un consolidamento complessivo della qualità della vendita, abbiamo pubblicato un *testo integrato* riguardante, fra l'altro: la tempestività e la qualità della risposta ai reclami; la correttezza delle fatturazioni; la qualità dei *call center* dei venditori, per i quali abbiamo diffuso una prima graduatoria di merito basata su tempi di attesa, qualità dell'interlocuzione e grado di soddisfazione dei clienti. Tale graduatoria verrà aggiornata e pubblicata semestralmente.

Rinnovato il Protocollo d'intesa tra l'Autorità ed il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, per promuovere insieme ulteriori iniziative a tutela del cittadino-consumatore, abbiamo attivato un *Forum dei consumatori*, per incontri periodici, e abbiamo finanziato 16 seminari di formazione; questi hanno interessato, in diverse città italiane, più di 350 incaricati delle Associazioni consumeristiche, per

sviluppare procedure di conciliazione tra le stesse Associazioni ed i fornitori. Di recente, abbiamo attivato un procedimento di consultazione su nuove proposte per migliorare la comprensibilità, la trasparenza e la semplicità delle *bollette*, senza tuttavia penalizzare la necessaria completezza delle informazioni. Le proposte comprendono una *bolletta* unica per elettricità e gas, così da rispondere alla crescente diffusione di offerte congiunte o *dual fuel*.

Segnalazioni, consultazioni e delibere

Confermando il nostro impegno e vivo interesse ad una interlocuzione sempre più profonda con il Parlamento ed il Governo, abbiamo messo a disposizione 3 segnalazioni e 3 memorie, a supporto di altrettante audizioni parlamentari.

Circa il dialogo con tutti gli altri *stakeholders*, abbiamo confermato l'importanza da noi sempre attribuita alle consultazioni, pubblicando, nel 2008, 38 documenti ad esse dedicati; promuovendo seminari od incontri di approfondimento per operatori e consumatori; consolidando il processo di *Analisi di Impatto Regolatorio* (AIR) per i provvedimenti di maggior portata.

A conferma dell'importanza che attribuiamo a tale trasparente dialogo, terremo nella prossima settimana la tradizionale consultazione pubblica sulla stessa Relazione che sto presentando e sul nostro Piano Triennale; un documento, questo, già pubblicato con la prima delibera dell'anno per consentire ad ogni interessato di conoscere per tempo i nostri programmi di attività e formulare eventuali osservazioni utili.

Il successo dei processi di consultazione si basa comunque sul valore della partecipazione ad essi di consumatori, operatori, aziende e loro

Associazioni rappresentative; a loro il mio ringraziamento per le osservazioni ed i contributi propositivi che ci vengono sempre assicurati.

Durante lo scorso anno sono state adottate 444 deliberazioni (359 nel 2007); di esse 206 (179 nel 2007) per provvedimenti di regolazione e 115 (66 nel 2007) per attività di vigilanza o sanzioni. In parallelo ed a beneficio della chiarezza e trasparenza del quadro regolatorio, stiamo procedendo con un'azione di semplificazione, che ha già consentito di individuare 500 deliberazioni non più produttive di effetti. Inoltre sono stati pubblicati *Testi unici*, riguardanti parti rilevanti degli interventi regolatori già effettuati.

Contenzioso

Le decisioni dei Giudici Amministrativi sui nostri provvedimenti costituiscono un fattore di estrema rilevanza per l'efficace perseguimento dei fini istituzionali e ci forniscono anche utili indicazioni per le scelte future. Perciò guardiamo con molta attenzione al sindacato giurisdizionale, nella consapevolezza che esso può costituire un importante strumento di perfezionamento della nostra capacità di intervento.

Non v'è dubbio che la verifica dei nostri provvedimenti, svolta in tempi compatibili con le esigenze del mercato e attraverso orientamenti stabili e coerenti, può contribuire in modo significativo alla certezza del quadro regolatorio.

L'analisi delle sentenze conferma l'elevata resistenza dei provvedimenti dell'Autorità al vaglio giurisdizionale, con una percentuale di riconosciuta legittimità delle delibere che si attesta al 98,4 %. Tra le pronunce dei Giudici amministrativi mi limito a ricordare una recen-

te sentenza in cui si sottolinea che l'indipendenza del Regolatore è un valore essenziale per la disciplina dei mercati energetici.

Ringrazio l'Avvocatura dello Stato per la preziosa assistenza in ogni fase del contenzioso affrontato.

VIGILANZA E CONTROLLI

La certezza della corretta applicazione delle regole riveste particolare importanza nella tutela degli interessi delle famiglie, delle imprese e degli investitori; perciò è stata data attenzione crescente alle attività di vigilanza e controllo, nonché agli interventi sanzionatori, in caso di inadempimenti.

Verifiche ed ispezioni

Nel periodo di riferimento, sono state effettuate 113 verifiche ispettive su: qualità del servizio, sicurezza, accesso alle reti, tariffe, integrazioni tariffarie, incentivi alla produzione, ecc.

I controlli sono stati estesi anche a nuovi segmenti di indagine, tra i quali: il rispetto, da parte delle imprese distributrici gas, degli obblighi di pronto intervento; il possesso dei requisiti dichiarati dalle società iscritte all'*elenco venditori* del mercato libero dell'energia elettrica; il rispetto del *Codice di condotta* degli stessi venditori; la conformità dei progetti di risparmio energetico.

Circa gli incentivi per gli impianti CIP6, le verifiche effettuate (a partire dal 2005) hanno raggiunto il numero di 111 impianti, per complessivi 8.850 MW. Da esse sono emersi recuperi amministrativi, di incentivazioni indebitamente percepite, per circa 156 milioni

di euro; di questi, circa 73 milioni di euro sono stati già versati, contribuendo così a ridurre l'*onere generale di sistema* più rilevante (componente A3) fra quelli gravanti in *bolletta*.

Una menzione merita anche l'attività di vigilanza affidata all'Autorità per la *Robin Tax*, che richiede un esame dei comportamenti nel tempo di ciascun operatore interessato, in materia di variazione dei prezzi, secondo un'impostazione recentemente confermata anche in sede giurisdizionale. Al termine del primo ciclo di analisi dei documenti contabili trasmessi dalle aziende, l'Autorità informerà il Governo e il Parlamento circa eventuali irregolarità accertate.

Nel consistente impegno sviluppato come vigilanza e controllo, nonché per la predisposizione degli strumenti e dei piani relativi, abbiamo potuto contare sull'intensa, crescente e professionale collaborazione delle Unità Speciali della Guardia di Finanza, a cui va il nostro sentito ringraziamento. Importanti si sono dimostrate anche le apprezzatissime collaborazioni di Istituti universitari, della Stazione Sperimentale dei Combustibili e della Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico, ben attiva anche per la gestione dei fondi riguardanti le *perequazioni tariffarie* e gli *oneri di sistema* già ricordati.

Istruttorie e sanzioni

L'attività volta a garantire il rispetto della regolazione si è ulteriormente intensificata. I procedimenti in corso sono passati da 168, del 2007, a 194; i provvedimenti sanzionatori sono saliti da 56 a 64, per un totale di 9,5 milioni di euro, da utilizzarsi per iniziative e progetti a favore dei consumatori.

Al fine di garantire massima trasparenza anche alle decisioni sanzionatorie, abbiamo elaborato delle *linee guida* sulla quantificazione delle sanzioni stesse; linee destinate ad orientare la discrezionalità entro un quadro chiaro, non discriminatorio e finalizzato agli obiettivi previsti dalla legge.

Nel rispetto della prassi amministrativa e degli orientamenti della giurisprudenza, è stato introdotto un tetto pari al 10% del fatturato ed è stato valorizzato il ravvedimento operoso delle imprese, disciplinando la valutazione di eventuali iniziative mirate a realizzare miglioramenti delle condizioni di mercato.

Gli interventi sanzionatori hanno riguardato, innanzitutto, violazioni in materia di sicurezza gas e continuità di servizio gas ed elettricità. In secondo luogo, le indagini dell'Autorità si sono concentrate sulle violazioni relative alla tutela commerciale dei clienti finali ed hanno coinvolto anche l'osservanza: della disciplina tariffaria; degli obblighi di accesso alla rete; di acquisto dei certificati verdi a sostegno delle fonti rinnovabili; di comunicazione dei dati richiesti alle imprese. È pure proseguito il lavoro, iniziato lo scorso anno, sulle numerose violazioni dei coefficienti di correzione della misura del gas, emerse a seguito della nostra istruttoria conoscitiva avviata nel 2007 e delle indagini svolte dalla magistratura inquirente.

ORGANIZZAZIONE ED OPERATIVITÀ

Il complesso dell'operatività istituzionale ha impegnato intensamente l'intero organico, che è rimasto invariato in questi ultimi anni, pur a fronte di nuovi ruoli e compiti, via via affidatici. Questi (assieme alla necessità di sviluppare ulteriormente i servizi a favore dei consumatori, di rafforzare le funzioni di vigilanza e controllo, di sostenere gli impegni

europei ed internazionali di cui dirò fra breve) richiederebbero un potenziamento dell'organico. Questo sarebbe peraltro realizzabile con oneri ad esclusivo carico dell'Autorità, che provvede al proprio funzionamento senza gravare sul bilancio dello Stato, mediante un sistema di totale autofinanziamento basato sul contributo degli operatori del settore; contributo limitato da alcuni anni, grazie ai continui efficientamenti interni, nella misura dello 0,3 per mille dei ricavi degli operatori, ancora ben al di sotto dell'uno per mille previsto dalla legge; un autofinanziamento che sostiene una gestione economico-finanziaria sottoposta anche al controllo puntuale di un Collegio dei Revisori dei Conti, a cui rivolgo un grato saluto. Per lo sviluppo qualitativo delle nostre risorse umane, continua l'investimento significativo in attività di formazione ed aggiornamento che, nel 2008, ha coinvolto il 70% del personale. Considerando il lavoro svolto, la dedizione e la professionalità costantemente assicurate, desidero confermare a tutto il nostro Personale ed a tutti i nostri collaboratori il sincero e sentito ringraziamento, mio personale e del collega Fanelli, a cui pure desidero esprimere gratitudine per la sempre impegnata e sapiente collaborazione.

L'intenso impegno operativo che ho ricordato ha beneficiato dell'opera del Garante del nostro Codice Etico ed è stato sostenuto anche: da una proficua interlocuzione con i rappresentanti sindacali; da una intensificata collaborazione con il CNEL ed i Colleghi delle altre Autorità, che ringrazio sentitamente.

Trattando di operatività, ritengo opportuno ricordare anche quella sviluppata a livello europeo ed internazionale.

Gli scambi energetici, i flussi e le interconnessioni transfrontaliere, la vincolante normativa comune europea, pongono anche noi nella

necessità-opportunità di sviluppare adeguati rapporti internazionali di collaborazione e cooperazione fra Regolatori e con Istituzioni della UE. Perciò abbiamo intensificato il nostro impegno in ambito CEER/Ergeg (Consiglio dei Regolatori europei), anche in vista dell'imminente attivazione della nuova Agenzia europea dei Regolatori nazionali e per i quali è pure prevista un'armonizzazione verso livelli rafforzati di responsabilità ed indipendenza, simili a quelli fissati dalla nostra legge istitutiva.

Stiamo inoltre partecipando al *Board dei Regolatori* per l'area balcanica (istituito con il Trattato di Atene); stiamo gestendo, su promozione della Commissione Europea, *gemellaggi* con i Colleghi di Ucraina ed Albania, nonché l'*Iniziativa Regionale* del Centro-Sud-Est Europa, per facilitare l'integrazione dei mercati gas ed energia elettrica dell'area e verso il mercato unico continentale; stiamo sostenendo *MEDREG* (l'Associazione di tutti Regolatori del Mediterraneo, basata in Roma) e la *Scuola di regolazione di Firenze*, che accoglie (per formazione, ricerca e scambio di esperienze) personale di Regolatori ed operatori di molti Paesi di nostro interesse nazionale.

Nel complesso, si tratta di relazioni internazionali dedicate alla necessaria cooperazione regolatoria in ambito UE o per le interconnessioni e gli scambi energetici transfrontalieri di maggior interesse nazionale. Infatti abbiamo focalizzato il nostro impegno su tematiche ed aree (UE, Est Europeo, bacino del Mediterraneo) di maggior rilevanza per il nostro Paese; ciò al fine di contribuire a costruire, per le stesse aree menzionate, quadri regolatori e mercati sempre più trasparenti, integrati, stabili ed armonizzati alle normative nostre e della UE; tutto questo facilita anche gli investimenti necessari ed il ruolo delle imprese italiane.

AZIONE FUTURA

Guardando al decorso della crisi internazionale, alle strategie messe in atto per il suo superamento e facenti leva sui settori energetici, sarà quanto mai necessaria una continuità del contributo regolatorio mirato a promuovere un rilancio degli investimenti ed una disponibilità di risorse o servizi energetici sempre più sicuri e convenienti. Su questo impegno futuro abbiamo consolidato anche un'ampia convergenza internazionale. Infatti, alla conclusione dell'incontro tenutosi a Roma poche settimane fa per il *G8 Energia*, abbiamo elaborato, assieme ai rappresentanti dei Regolatori di tutti i continenti, un documento che prevede una allargata collaborazione per rendere i quadri delle regole sempre più solidi, trasparenti ed armonizzati internazionalmente; ciò per concorrere più efficacemente ad un miglioramento progressivo di sicurezza, economicità e sostenibilità dei sistemi energetici.

A questi stessi fini ed a proposito di prodotti petroliferi, da cui tanto ancora dipendono le *bollette* e la sicurezza nazionali, abbiamo accolto con vivo interesse l'invito del Ministero dello Sviluppo Economico ad approfondire insieme la proposta per una iniziativa da assumersi sollecitamente, già a livello UE, per non rassegnarci alle forti volatilità dei prezzi del barile e alle relative speculazioni, senza tentar di incidere su di esse con la voce unica e forte di 500 milioni di consumatori europei; una proposta per una prima, pragmatica e tempestiva iniziativa europea, pur nell'attesa di eventuali futuri e più complessi accordi mondiali.

La proposta che approfondiremo, coinvolgendo esperti di settore, riguarda la realizzazione di una vera *borsa del petrolio europea*, regolamentata, aperta ad operatori selezionati, per negoziare prodotti standardizzati di lungo o lunghissimo termine, con consegna fisica in Europa e garantiti da affidabile controparte centrale europea. Una proposta per dare qualche certezza di prezzi contenuti e di ritorni sugli investimenti a lungo termine; per contribuire così a promuovere una più adeguata *spare capacity* ed un contenimento della volatilità delle quotazioni.

Per quanto riguarda il complesso della nostra attività futura, cercheremo di rispondere anche agli impegni emergenti dalle decisioni recentemente assunte a livello UE per lo *sviluppo sostenibile* (risparmio energetico; ruolo delle fonti rinnovabili; emissioni di gas ed effetto serra) e per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas (*unbundling* delle reti; integrazione dei mercati nazionali; attivazione dell'Agenzia europea dei Regolatori nazionali ed intensificata cooperazione fra essi).

Quanto alle altre sfide che riguardano lo sviluppo e la competitività del nostro sistema nazionale, non mancherà certo la nostra prevalente attenzione, secondo linee, obiettivi e temi già declinati e pubblicati con il programma di lavoro triennale. Così operando, intendiamo assicurare anche: massima collaborazione istituzionale; cura per la pubblica comunicazione; sviluppo del dialogo con tutti gli *stakeholders*; focalizzazione continua sui due filoni portanti della nostra missione istituzionale, promozione della concorrenza e tutela del consumatore.

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, 2009
