



Autorità per l'energia elettrica il gas
e il sistema idrico



RELAZIONE ANNUALE SULLO STATO DEI SERVIZI E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

*Presentazione del Presidente
Guido Bortoni*

Roma, 24 giugno 2015



Autorità per l'energia elettrica il gas
e il sistema idrico



RELAZIONE ANNUALE SULLO STATO DEI SERVIZI E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

Presentazione del Presidente
Guido Bortoni

Roma, 24 giugno 2015

Autorità per l'energia elettrica il gas
e il sistema idrico

Guido Bortoni, Presidente

Alberto Biancardi, Componente

Luigi Carbone, Componente

Rocco Colicchio, Componente

Valeria Termini, Componente

« ...*QUO EIUS CAPAX EST, EIUSQUE ESSE PARTICEPS POTEST*»

[Aurelius Augustinus, De Trinitate XIV, 8,11]

« ... *IN QUANTO È CAPACE/CAPIENTE DI LUI, E PUÒ ESSERE PARTECIPE DI LUI*»

[S. Agostino, De Trinitate 14, 8, 11]

Autorità, Signore e Signori,

a nome del Collegio e della Struttura di questa Autorità, saluto e ringrazio ognuno dei convenuti e tutti coloro interessati alla nostra *Relazione Annuale* con i suoi volumi sullo stato dei servizi e sull'attività svolta.

Vogliamo aprire la *Relazione Annuale* 2015 ricordando, dallo scorso anno, la **questione europea dell'energia-ambiente**. *Heri dicebamus*, dunque: eravamo critici e perplessi perché le Istituzioni europee sembravano aver perso il senso e lo slancio delle politiche sull'energia, essendosi profuse nei cinque anni di legislatura con molti testi e parole, ma con pochi fatti incisivi. Allora chiedevamo una "nuova Europa dell'energia", nel momento in cui l'Italia inaugurava il semestre di Presidenza europea, all'indomani delle elezioni che avrebbero originato un nuovo Parlamento ed una nuova Commissione. Proponiamo una vera e propria assicurazione sul futuro continentale per l'energia e l'ambiente, attraverso la costruzione di rapporti di **solidarietà e coesione** tra le politiche nazionali, convogliandole all'interno di un mercato unico; nonché una gestione europea dell'energia non più caratterizzata da burocrazie e tecnocrazie, ma da concrete ed effettive scelte politiche. All'inizio dell'anno, la neo insediata Commissione ha aperto il suo mandato con la pubblicazione delle Comunicazioni sul Pacchetto Unione dell'Energia allo scopo di sottoporre ai cittadini europei la propria rinnovata visione. La cornice strategica ivi delineata, che in gran parte declina aspetti centrali *idem-sentiti* nel 2014 da questa Autorità, punta ad un'**Europa resiliente**, che garantisca un'energia sicura, competitiva, sostenibile e disponibile, richiamando più volte il concetto di *solidarity and trust* tra Paesi. Delineata la cornice, la nostra speranza è che la Commissione tenga il passo con pragmatismo e determinazione nella direzione di marcia impostata.

Nel contesto europeo, l'Italia - pur con un quadro strategico nazionale da aggiornare a differenza dei tedeschi con la loro *Energiewende*, del Regno Unito con l'*Energy Transition* e di Parigi con la propria *Transition Énergétique* - si connota per aver

implementato o avviato, sicuramente sul piano regolatorio, **numerose e profonde riforme** che ne assecondano la metamorfosi energetico-ambientale *in fieri*. Mentre i quadri strategici dei Paesi citati, pur tra grandi incertezze, promettono passaggi epocali dalla situazione presente ad un preciso stato futuro, la **transizione italiana** più pragmaticamente riforma e trasforma il contesto, consapevole di trovarsi piuttosto in una sorta di passaggio che va decisamente oltre all'oggi, ma con esiti e percorsi ancora flessibili. Flessibilità governata anche dagli strumenti regolatori. La transizione italiana, inoltre, non si limita ad affrontare il **nuovo mix delle fonti verso la decarbonizzazione**, ma opera meritoriamente scelte anche sui diversi vettori energetici, come dirò nelle conclusioni.

Mille giorni ci separano dal termine di questa Consiliatura: un periodo ancora proficuo per la **progettualità** che ci ha da sempre contraddistinti. Perciò anche questa *Relazione Annuale* è rivolta agli aspetti programmatici nei settori dell'energia (elettricità, gas e teleriscaldamento) e dell'ambiente (acqua), illustrando solo quelle attività prospettiche che, nell'attuale contesto, risultano essere più significative.

Con il compimento del terzo anno della regolazione idrica di questa Autorità finisce anche il ciclo delle Conferenze nazionali della regolazione dell'acqua, tenutesi per tre anni a Milano, essendo ormai entrato il **servizio idrico nelle regolazioni mature dell'Autorità**. L'acqua lascia così il posto nell'**incubatore delle nuove regolazioni al teleriscaldamento**, parte della cui regolazione ci è stata assegnata nello scorso anno, e per cui vogliamo annunciare qui un analogo evento che si terrà, sempre a Milano, nel prossimo inverno.

Milano con la sua Città metropolitana, oltre ad avere stabilmente la nostra sede, ospita nel 2015 una serie di eventi e ricorrenze nel campo dell'energia. Gran parte degli eventi hanno luogo nel periodo dell'Esposizione Universale - Milano 2015, che col suo *leitmotiv* "Nutrire il Pianeta, energia per la vita" sottende in maniera straordinaria anche i nostri due temi di regolazione - **energia e ambiente**, su cui articoliamo pure questa *Relazione Annuale* - dando loro una proiezione planetaria ed offrendo l'impegno collettivo ad affrontare le molte criticità ancora presenti. Ad Expo 2015 vanno i nostri ringraziamenti per la concessione del patronato gratuito per la *Relazione Annuale* 2015, a testimonianza della sinergia tra le istanze internazionali mostrate in Expo e il binomio energia-ambiente trattato da questa Autorità.

Un'importante ricorrenza, che vorremmo fissare con una conferenza internazionale a Milano, è quella del ventennale dell'istituzione legislativa della **regolazione**

indipendente per i servizi di pubblica utilità nel nostro Paese (la legge 14 novembre 1995, n. 481 - conosciuta in Europa come *The Italian Regulatory Act* - che ha svolto una funzione antesignana di analoghe istituzioni nell'Unione europea).

Entrando nel merito dell'azione dell'Autorità, è opportuno qui ricordare il nuovo conio linguistico che si aggira dal 2011 dalle parti della regolazione energetica italiana: la "**capacitazione**", principio che modella dall'inizio l'azione di questa Consiliaura. Quel principio, a noi tanto caro, non si applica solo alla regolazione pro-consumatore, ma anche a quella di moltissimi segmenti della filiera energetica e idrica.

Mutuo il *capax est* in epigrafe, riducendolo - non senza timore - dal riferimento Assoluto 2 al nostro piccolo campo frattale. È la conseguenza dell'essere a suo modo "**capace**" che fa divenire un soggetto nel mercato "**partecipe**" del mercato stesso - sia esso consumatore o operatore - e lo rende parte responsabile nella ricerca di risposte ai propri bisogni. Salvo il caso originario cui si riferisce S. Agostino, non siamo però capaci per natura; dunque nel mercato dell'energia e nel settore idrico la capacità di gestirsi con responsabilità, orientando i propri comportamenti nel mercato, va dinamicamente costruita per ciascuno. Da qui la necessità di elevare il livello di capacità del singolo soggetto mediante iniziative di "capacit-azione". E la regolazione è lo strumento capacitante, non già abilitante, perché non occorre omologare tutti a comportamenti standard, bensì aiutare ciascuno a far proprio, a contenere in sé - primo etimo di *capax* - il *background* necessario e sufficiente ad operare le proprie libere azioni nel mercato, secondo la propria sensibilità.

Il lavoro affidato alla regolazione capacitante i diversi attori nel mercato è vasto ed impegnativo: immane sui consumatori, in particolare su quelli di piccole dimensioni; sofisticato e specialistico sugli operatori.

Invero, la capacitazione riguarda anche il Regolatore che non è, per investitura, capace del proprio ruolo, ma "sente" la responsabilità nel fare scelte per l'interesse generale del mercato e per il benessere della collettività, in particolare in quelle aree in cui il mercato fatica ad affermare e a (far) raggiungere obiettivi di carattere generale, quali, ad esempio, le protezioni sociali e le infrastrutture.

Il ricorso alla regolazione capacitante è da più parti evocato. Prendiamo, ad esempio, un settore quale quello degli appalti pubblici. Recenti valutazioni espresse anche dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione indicano come sia insufficiente affidarsi alla sola azione repressiva o sanzionatoria - essenziale ma per sua natura

destruens - per risanare la condotta di quel settore. Anche l'altro estremo, quello della iper-regolazione *ex ante* di tutti i casi ed i comportamenti possibili, virtuosi e non, dei soggetti coinvolti, è parimenti esercizio assai vacuo. La ricetta migliore sta nell'aggiungervi il cosiddetto "controllo collaborativo" che, per quel settore, assomiglia molto alla nostra regolazione capacitante.

La capacitazione è ancor più di valore nell'attuale contesto macroeconomico del Paese, dopo sei anni di grave crisi dell'economia, forse temperata da qualche recente indicazione finalmente positiva riguardo alla produzione industriale ed alle esportazioni. I consumi di energia dell'anno 2014 non hanno risentito dell'inversione di tendenza. La domanda di elettricità non si è ancora ripresa dopo i cali registrati negli ultimi anni: -3% nel 2014, dopo il -3,9% nel 2013 e il -3% nel 2012, con una riduzione dei consumi in tutti i settori. Il consumo interno lordo di gas è diminuito di altri 8 miliardi di metri cubi, scendendo a 62 miliardi anno e facendo tornare i valori del 1997.

ENERGIA: elettricità, gas e teleriscaldamento

Considerando il settore dell'energia, elettricità e gas, quest'anno partiamo dai mercati *retail*. Insistiamo a cominciare dal segmento in cui si trova il consumatore finale, non soltanto perché il Regolatore ne è paladino, ma anche per il suo ruolo cruciale nella metamorfosi energetica in atto. Nella prima parte di questa Consiliatura, in accordo con il Piano strategico trascorso (2012-2014), si è scelto di monitorare, ad assetto stabile, i **meccanismi di tutela di prezzo** in presenza del mercato libero per poter misurare la capacità del cliente finale medio. Con l'adozione del Quadro strategico 2015-2018 si è ritenuto importante rivedere i meccanismi di tutela di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese, anche per imprimere un'accelerazione alla capacitazione di quei clienti e per consentire la maturazione di un mercato *retail* di massa su un orizzonte triennale.

Dopo otto anni di buon funzionamento, le attuali forme di tutela di prezzo nei mercati *retail* continuano, grazie all'ancoraggio dei prezzi ai corsi dei mercati all'ingrosso, a rappresentare un importante riferimento ed a funzionare contestualmente da paracadute (servizio universale) anche per quei clienti che scelgono il mercato libero. L'attuale tutela, che ha superato diversi esami di conformità ai principi della liberalizzazione europea, può essere gradualmente assorbita. In questa fase va fatta evolvere verso un'importante tappa di riforma (tutela 2.0), che dovrà comunque essere applicata ad iniziare dalle fasce di clienti tutelati maggiormente capacitati: dal 2016 i non-domestici elettrici, poi verrà il segmento dei domestici. Il segmento di mercato non domestico - soprattutto

per i clienti in bassa tensione con i maggiori consumi - presenta, secondo il monitoraggio dell'Autorità, alcune similitudini con quello dei clienti in media tensione, il cui assetto competitivo, già da alcuni anni, è assai avanzato. Gli orientamenti dell'Autorità per la riforma, che porremo presto in consultazione, vedono, in luogo di una rottamazione a data fissa della tutela di prezzo, una evoluzione per gradi delle protezioni nel senso di un loro alleggerimento, in modo tale da non favorire processi affrettati che spostino inopinatamente ricchezza dai consumatori agli operatori dei servizi.

Rispetto ai meccanismi attuali di tutela, contraddistinti da una certa rigidità e da una alternanza strutturale col mercato libero, si prospetta una fase nuova in cui promuoveremo un assetto di tutela 2.0, "liquida" sotto diversi profili.

Liquida nel prendere maggiormente le forme simili ad una fornitura sul mercato libero, pur non entrando in diretta competizione con esso. Liquida nel favorire l'esodo volontario dei clienti tutelati dall'attuale servizio universale, pur rispettando quei consumatori meno pronti a scegliere il mercato libero. Liquida nel prevedere una pluralità di operatori che, in concorrenza tra loro per il mercato, potranno erogare la tutela 2.0, sebbene a termine poiché destinata a riassorbirsi nel mercato libero. Liquida, in ultimo, quanto ad aggancio definitivo a parametri di mercato e senza gli aggiornamenti trimestrali dell'Autorità, pur preservando una stretta vigilanza della stessa Autorità sui contratti 2.0.

In parallelo al percorso di riforma della tutela, l'Autorità segue l'attuale processo legislativo del "Disegno di legge concorrenza" per una possibile futura scomparsa del controllo di prezzo, qualora nella fase 3.0 anche i piccoli consumatori possano contare solo sulle ordinarie tutele *non-di-prezzo* garantite dal Regolatore, come oggi è già sul mercato libero.

Nell'ottica di una futura piena affermazione del *mass market* nei settori dell'energia, prosegue l'azione regolatoria volta ad assicurare la **neutralità del soggetto distributore** nei processi del mercato *retail* dell'energia. Già da diversi anni la regolazione ha previsto che l'unica interfaccia con il cliente finale nel mercato al dettaglio sia il venditore, che riceve mandato in nome e per conto del cliente finale per gestire i rapporti contrattuali con gli altri operatori della filiera necessari per la fornitura di energia al cliente, disintermediando il distributore, quasi sempre parte di un gruppo integrato con un proprio venditore.

Le frontiere sensibili per una piena imparzialità del distributore rispetto al mercato *retail* sono almeno quattro; su ciascuna di esse l'Autorità sta implementando misure regolatorie, o attuando disposizioni legislative, sempre più incisive.

La prima riguarda il cosiddetto **debranding**, ossia la separazione delle politiche di comunicazione e di marchio tra l'attività di distribuzione e le attività di vendita dell'impresa verticalmente integrata. Per impulso europeo, già recepito nel decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, la cui attuazione è stata recentemente di nuovo sollecitata dalla Commissione europea, si sta realizzando anche in Italia un ulteriore passo, tramite la regolazione, per rimuovere ogni rischio di confusione di *brand* nella percezione del cliente finale rispetto ai soggetti che operano nell'ultimo miglio; ciò con l'obiettivo di limitare il vantaggio di posizione del fornitore storico integrato, o storico territoriale, nel disporre del distributore. Il provvedimento che l'Autorità ha recentemente assunto, a valle di una consultazione contrastata da parte degli operatori integrati verticalmente, consentirà di rimuovere i rischi di confusione del cliente finale tra le varie società del gruppo integrato, prevedendo l'obbligo di separazione del marchio e delle politiche di comunicazione (compresa la denominazione sociale) delle imprese di distribuzione rispetto alle società di vendita e tra queste ultime, in linea con il disegno comunitario e con le precise funzioni attribuite all'Autorità dal decreto legislativo di recepimento. L'obbligo non inciderà in alcun modo sul vantaggio reputazionale del fornitore storico nei confronti del cliente finale, in quanto il valore da esso portato resterà, con tutta probabilità, insito nella livrea del solo venditore nel mercato libero del gruppo integrato.

La seconda consiste nel prevedere un'esclusione progressiva, ma definitiva, delle imprese di distribuzione dai processi commerciali ed amministrativi, *in primis* da quelli relativi allo *switching* ed alle volture di contratto. Tale esclusione sarà possibile, tra poco, con il completo avvio operativo del **Sistema informativo integrato** in materia di *switching* massivo dei clienti elettrici che garantirà terzietà nell'esecuzione di tali processi. Il Sistema informativo integrato, nei prossimi sviluppi, ospiterà la rilevazione e la validazione dei consumi dei clienti, sia per il settore elettrico, sia per quello del gas, per un maggiore ricorso ai dati effettivi di consumo nel processo di fatturazione.

La terza frontiera insiste sul **rapporto venditore-distributore** nel mercato *retail* elettrico. Già dal 2013, la regolazione sta investendo intensamente nello sviluppo del contratto tipo di distribuzione, che dovrà sancire nel dettaglio i diritti e le obbligazioni reciproci del venditore e del distributore. Sono state recentemente approvate le prime parti relative alla disciplina quanto alle garanzie contrattuali e alle disposizioni in tema di fatturazione del servizio di distribuzione e trasporto. Questo contratto consentirà di regolare compiutamente i processi di interfaccia del distributore con il mercato *retail*, evitando discriminazioni tra operatori e pratiche

distorsive o lesive per la concorrenza in tale mercato, anche con riferimento alle funzioni di esazione delle prestazioni patrimoniali imposte, tra cui, in particolare, gli oneri generali di sistema. La maggiore responsabilizzazione dei distributori rispetto alle *performance* contrattuali permetterà, inoltre, di introdurre indennizzi automatici per difetti di prestazioni del distributore, a tutela del cliente finale attraverso il suo venditore. A complemento, sarebbe parimenti opportuno prevedere specifiche autorizzazioni alla attività di vendita da rilasciare in modo adeguato, in linea con le *best practice* dei Paesi europei, per prevenire eventuali inadempimenti o comportamenti non corretti da parte dei venditori, accrescendo così la fiducia nel mercato da parte dei clienti finali.

La quarta frontiera che concerne la caratterizzazione energetica del cliente finale, l'***Energy Footprint***, è orientata alla sua capacitazione, così come le prime tre sono volte a quella degli operatori della filiera energetica ed a rispondere a esigenze di effettiva separazione del distributore dai processi di mercato.

Con l'*Energy Footprint* o Impronta energetica, in attuazione del decreto legislativo di recepimento della direttiva europea sull'efficienza energetica (4 luglio 2014, n.102), cerchiamo di portare, anche alla grande famiglia dei clienti finali elettrici, la conoscenza, con modi semplici ed efficaci, delle loro caratteristiche di prelievo, di consumo o di autoconsumo, ossia dei loro comportamenti "a consuntivo" nella propria casa o nel luogo di lavoro. È ormai non rinviabile il progetto di dare maggiore consapevolezza ad oltre 30 milioni di clienti, affinché si sviluppino liberamente singole sensibilità al modo di produrre/consumare energia, anche grazie alla predisposizione di semplici *audit* energetici con suggerimenti pratici.

L'Autorità sta lavorando perché possano essere forniti, a breve, ai clienti finali in bassa tensione sia i dati storici di consumo corrispondenti alla fatturazione, sia i dati relativi alla potenza massima effettivamente utilizzata da ciascun cliente, in modo da consentire loro una scelta consapevole del tipo di contratto.

In merito alla gestione dei dati corrispondenti ai profili temporali di consumo per fascia oraria, l'Autorità intende garantire un approccio neutrale tra le soluzioni tecnologiche innovative sui dispositivi che dovranno prelevare tali informazioni dai contatori. Tale iniziativa promuove un'ampia diffusione dei dispositivi, con un approccio di mercato, coerente anche con l'entrata di nuovi soggetti nell'offerta dei servizi tecnologici: nel mondo post-contatore, operatori di telecomunicazione, produttori di applicazioni software, venditori di elettrodomestici, fornitori di soluzioni di arredo o di domotica, fornitori di servizi energetici ed *Energy service companies* potranno fornire dispositivi e proporre soluzioni integrate ai clienti.

Coerentemente con tale approccio, anche i prossimi investimenti connessi al rinnovo del parco di misuratori elettrici dovranno essere effettuati secondo logiche di selettività e dovranno fondarsi su attente analisi del rapporto costi-benefici. A questo proposito, rileveranno diverse funzionalità: dalla messa a disposizione di dati, alla promozione della *customer awarness*, fino al contrasto alla morosità.

In un futuro ormai vicino, le sperimentazioni promosse dall'Autorità mostrano che sarà possibile progettare e realizzare dispositivi in grado di dialogare direttamente con i contatori, non solo di energia elettrica, ma anche di gas e di acqua.

Tra le nuove potenzialità del settore elettrico, vi è pure la partecipazione attiva della domanda (***demand response***), in grado di fornire quei servizi di flessibilità richiesti da un sistema caratterizzato da un'ampia produzione da fonti rinnovabili, con elevata intermittenza nella generazione. A partire dalle risultanze dei progetti pilota *smart distribution grid*, l'orientamento dell'Autorità è per un'evoluzione dei sistemi di distribuzione in *smart distribution system*, ossia in infrastrutture che consentano l'effettiva partecipazione delle risorse diffuse (ad esempio, la generazione distribuita) ai servizi di dispacciamento, realizzando l'integrazione delle fonti rinnovabili.

Il progetto *Energy Footprint* è, in tal senso, un primo passo di un percorso innovativo che punta, in futuro, a nuove funzionalità, come quelle offerte dal *dynamic pricing*, cioè la possibilità di applicare prezzi dinamici, in modo da favorire l'emergere di nuovi soggetti in grado di aggregare la capacità di clienti, anche di piccole dimensioni, e favorire la loro partecipazione attiva al mercato. Per questa ragione, l'Autorità intende valutare l'opportunità di introdurre per tutti i clienti la facoltà di richiedere l'acquisizione di misure orarie.

La capacitazione del cliente finale si raggiunge anche inviando corretti segnali di prezzo per le conseguenti scelte energetiche. A tal fine, questa Autorità è oggi impegnata nell'attuazione della **riforma delle tariffe di rete e delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema** per i clienti domestici di energia elettrica. Si tratta di una riforma epocale, volta ad efficientare il sistema elettrico, incentivando il comportamento virtuoso dei consumatori, e ad aumentare l'equità del sistema tariffario.

Il legislatore italiano, l'anno scorso, ha impresso una svolta importante nella storia delle tariffe elettriche domestiche. Con la legge delega di recepimento della direttiva europea sull'efficienza energetica, ha indicato l'obiettivo di superare la progressività delle tariffe di rete domestiche, introdotta all'indomani dello *shock* petrolifero del

'73 con le finalità, allora meritorie, di scoraggiare elevati consumi per l'utenza domestica residenziale e di alleviare la spesa per le famiglie con bassi consumi, immaginate più bisognose. Eravamo in un mondo completamente diverso. Più di recente è stato introdotto il bonus sociale, uno strumento in grado di distinguere le famiglie in stato di difficoltà (economiche o per ragioni di salute). Inoltre, e soprattutto oggi, sono disponibili utilizzi nuovi di energia elettrica non pensabili pochi anni fa – ad esempio, le pompe di calore che sfruttano in modo efficiente fonti termiche rinnovabili per il riscaldamento e la climatizzazione degli ambienti o i veicoli elettrici su larga scala – che sono fortemente scoraggiati dall'attuale tariffa progressiva, specie se con le limitazioni di potenza impegnata a 3 kW. Nuovi utilizzi che, invece, forniscono un importante contributo per la sostenibilità ambientale e la riduzione dell'energia primaria complessivamente impiegata. A seguito della riforma, per la prima volta il cliente finale potrà disporre anche del parametro potenza impegnata per ottimizzare le proprie forniture.

Peraltro, la funzione di efficientamento dei consumi elettrici attribuita con l'andare del tempo alla struttura progressiva della tariffa domestica non è mai stata supportata da evidenza empirica. Anzi, sarebbe vero il contrario. A fronte di una struttura tariffaria complessa come quella progressiva per scaglioni di consumo, il consumatore domestico normalmente non prende le proprie decisioni di consumo e investimento rispondendo in base al prezzo dell'ultimo scaglione (quello più costoso), bensì sulla base del costo medio pagato in bolletta. Viene così edulcorato il presunto segnale economico al contenimento dei consumi, che dovrebbe derivare da un prezzo marginale crescente all'aumentare dell'energia consumata. Il risultato finale è che con il sistema attuale, che dal 2000 si tenta di superare, si fa pagare di più l'energia elettrica alle famiglie numerose e a quelle che privilegiano il vettore elettrico efficiente e sostenibile! Non solo. La tariffa progressiva rallenta il concretizzarsi e la diffusione delle innovazioni nelle tecnologie elettriche, allontanando gli scenari di *smart energy*, *smart cities* e domotica diffusa; infine, non incoraggia l'espansione di soluzioni energetiche diffuse, che sfruttano le fonti rinnovabili decentrate sul territorio, da sempre maggiormente integrabili con il vettore elettrico anziché con altri vettori di energia.

Con il decreto legislativo, è stato rafforzato il principio, già contenuto nella legge n. 481/95, che le componenti della nuova struttura tariffaria non progressiva devono essere aderenti ai costi. Tale approccio non è trasferibile alle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema, non potendo fare riferimento ad una sottostante struttura di costo. Tuttavia, la scelta dei criteri di attribuzione degli oneri ai clienti in funzione dei loro parametri di utilizzo del sistema elettrico ha

importanti conseguenze, non solo in termini di distribuzione dei redditi, ma anche di efficienza del sistema energetico nazionale. A tale proposito, è discutibile affermare che l'aumento artificioso dei corrispettivi – inclusi gli oneri generali – a carico dalle famiglie con alti consumi svilupperebbe assetti di consumo ambientalmente sostenibili. Ad esempio, i sistemi efficienti dell'utenza diffusa devono trovare strumenti espliciti di sostegno, trasparenti e commisurati ai loro costi incrementali e ai benefici che possono portare nella transizione verso il sistema energetico del futuro. La struttura tariffaria riformata non va utilizzata come incentivo implicito.

In un contesto di ampie e incisive, se pur graduali, riforme in atto nel mercato *retail* dell'energia, lo strumento dei **bonus elettrico e gas** va assumendo un ruolo sempre più fondamentale di ammortizzatore sociale per i clienti caratterizzati da disagio economico o utilizzatori di apparecchiature elettromedicali. Da un lato, infatti, è in fase di definizione un processo di alleggerimento delle tutele di prezzo che, al suo completamento, potrebbe vedere tutti i consumatori, anche quelli svantaggiati economicamente e in possesso di bonus, obbligati a scegliere fra diverse offerte nel mercato libero. D'altro lato, il contestuale avvio della riforma della tariffa di rete domestica, con l'eliminazione della progressività e dei sussidi incrociati verso le categorie di utenti basso consumanti, potrà avere l'effetto di aumentare la spesa di energia anche per una parte dei possessori di bonus, in particolare per le famiglie monocomponente, mentre ridurrà la spesa per le famiglie numerose o residenti in zone del Paese non servite dalla rete del gas.

Per questi motivi, unitamente al perdurare degli effetti della profonda crisi economica che ha inciso fortemente sul fenomeno della povertà energetica, l'Autorità, sulla scia delle proposte già formulate lo scorso anno in tema di rafforzamento del bonus, sta mettendo in campo ulteriori azioni di revisione della disciplina che ne regola l'erogazione, attraverso molteplici interventi segnalati al Governo e al Parlamento. A questo proposito si prevedono interventi di tutela ulteriore verso i possessori di bonus, quali strumenti per favorire la scelta dell'offerta che presenta una minor spesa annua o la possibilità di ricorrere a rateizzazioni dei corrispettivi dovuti per energia elettrica e gas in modo agevolato rispetto alle condizioni attuali.

Nell'ambito della riforma delle tariffe di rete, inoltre, vengono proposte ipotesi alternative di incremento del bonus finalizzate, come previsto a livello di norma primaria, a neutralizzare gli effetti in termini di aumento di spesa per i clienti beneficiari.

La tutela verso i consumatori non si limita alle condizioni economiche di fornitura. In questa prestigiosa Sede, preme ricordare le azioni che vengono attuate grazie ad

una attiva collaborazione tra questa Autorità di regolazione e quelle di garanzia.

In tale ambito ha preso un ulteriore e significativo slancio l'azione combinata da parte di questa Autorità e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) in materia di tutela del consumatore, ai sensi del nuovo Codice del consumo nei settori da noi regolati; ciò in particolare nella lotta alle **pratiche commerciali scorrette**. L'impostazione seguita è basata su un Protocollo di intesa giunto già alla sua seconda versione ed è conformata, appunto, ad una azione complementare delle due Autorità.

L'assetto tipico di un settore regolato, ove la regolazione sia effettiva anche nel mercato *retail* a protezione del consumatore/utente, come è il caso da anni dell'energia e di recente anche del settore idrico integrato, prevede un *set* di regole a presidio ed a tutela preventiva del consumatore per colmare in parte il *gap* informativo e di potere contrattuale nei confronti degli operatori. Chiaramente le maglie di questa rete regolatoria non sono – e non è opportuno che lo siano – fittissime, in modo da lasciare flessibilità al mercato, né immutabili, perché è impensabile scoraggiare *ex ante* tutti i possibili comportamenti commercialmente scorretti.

La forza della regolazione *ex ante* ed *erga omnes*, assistita dal suo *enforcement* e dall'azione repressiva dispiegata necessariamente sul singolo caso dall'AGCM, è uno dei risultati principali dell'azione combinata della collaborazione delle due Autorità, nell'interesse dei mercati regolati e soprattutto a tutela del consumatore.

Tra le numerose e continue attività di *enforcement* adottate dall'Autorità, ne richiamiamo in particolare due: lo sviluppo del Servizio di conciliazione e i primi esiti dell'indagine sulla fatturazione per i clienti con bassi consumi.

Il **Servizio conciliazione**, definito dall'Autorità e gestito dall'Acquirente unico, parallelamente al sostegno del Regolatore alle procedure di conciliazione paritetica promosse dalle associazioni e dalle imprese, contribuisce alla capacitazione dei consumatori, quale tappa fondamentale del percorso di *empowerment* del cliente.

Il Servizio conciliazione, pienamente coerente fin dall'origine con la direttiva UE in tema di risoluzione alternativa delle controversie (ADR), si avvia a grandi passi verso l'operatività a regime. I dati relativi ai primi due anni di sperimentazione dimostrano, infatti, la maturità dello strumento: da un lato, oltre 2.500 richieste di attivazione pervenute da clienti finali domestici o piccole imprese, con un incremento annuo del 50%; dall'altro, un tasso di successo (su procedure concluse) dell'88% e un tempo medio di 62 giorni per raggiungere l'accordo.

Un consolidamento del servizio per effetto dei suoi punti forza che ha portato questa Autorità a prevederne, dal prossimo luglio, il rafforzamento con l'ampliamento

dell'ambito di applicazione (estensione anche ai *prosumer*, ossia ai produttori-consumatori) e della partecipazione degli operatori alle procedure (obbligatorietà per gli operatori regolati esercenti la maggior tutela e i distributori). Al fine dell'evoluzione del servizio, ci si attende, per effetto del decreto di recepimento della citata direttiva, che sta vedendo la luce in questi giorni, un segnale importante in tale direzione anche nei settori dell'energia e dell'idrico. Ciò in un'ottica di armonizzazione con quanto previsto per altri settori in cui, accanto ad un Regolatore indipendente, vige l'obbligatorietà delle procedure conciliative.

Nel medio periodo l'evoluzione riguarderà anche la simmetrica disponibilità del Servizio per gli operatori nei confronti dei clienti. Inoltre, l'evoluzione interessa pure il settore idrico: da una recente indagine conoscitiva è emersa, infatti, la necessità di strumenti ADR anche per questo settore.

In merito all'*enforcement* va menzionata **l'indagine conoscitiva in tema di fatturazione** dei clienti di piccole dimensioni, avviata da questa Autorità, le cui risultanze saranno a breve pubblicate. Tale indagine ha evidenziato la presenza di criticità, a livello sia settoriale sia di specifiche realtà locali, che rischiano di pregiudicare l'atteggiamento di fiducia nei confronti del mercato libero.

L'Autorità ritiene sia quindi strategico effettuare ulteriori specifici interventi sul tema della fatturazione, tesi ad aumentare l'utilizzo dei dati di consumo effettivo anche attraverso l'impiego consapevole dell'autolettura. Nell'ambito delle informazioni raccolte nel corso dell'indagine è emerso, infatti, che spesso, in particolare nel settore del gas, le autoletture rilevate grazie a comportamenti attivi dei clienti sopperiscono in parte alla sostanziale assenza di misuratori elettronici telegestiti in detto settore, nonché alla forte presenza di misuratori non accessibili direttamente. Tuttavia, anche in questo caso, la manifesta cooperazione dei consumatori non appare sempre adeguatamente valorizzata dai venditori nel processo di fatturazione. L'incentivazione della fatturazione basata sui consumi effettivi o sulle autoletture rappresenta uno strumento ulteriore, oltre a quelli già attuati come la Bolletta 2.0, volta a fornire con trasparenza adeguate informazioni sui consumi e sui costi energetici, per il crescente rafforzamento della capacitazione del cliente.

Come rilevavo in apertura di questa *Relazione Annuale*, la capacitazione permea tutta la filiera dei settori regolati: anche gli operatori delle infrastrutture ne sono quindi interessati.

Con l'anno in corso si completa il quarto **periodo regolatorio per i servizi infrastrutturali** del settore elettrico (trasmissione, distribuzione, misura). Sono già stati pubblicati documenti che illustrano le linee generali di intervento e gli

investimenti necessari per innovare i sistemi di distribuzione, adeguandoli alle mutate esigenze di flessibilità indotte dalla rivoluzione delle rinnovabili, nonché gli 'ulteriori miglioramenti della qualità del servizio, con una speciale attenzione alla vulnerabilità del sistema elettrico a eventi eccezionali.

Come tratto caratterizzante, la nuova regolazione dell'Autorità dovrà risultare, appunto, capace di indurre comportamenti efficienti tanto negli operatori quanto negli utilizzatori del servizio. La regolazione, oltre a ciò, dovrà garantire non solo una spinta adeguata all'efficienza, ma anche condizioni particolarmente favorevoli agli investimenti capaci di creare "valore utile" per il sistema elettrico, nell'interesse ultimo dei clienti finali del servizio. Questi sono i motivi che ci hanno indotto a proporre, in coerenza con l'evoluzione della *best practice* regolatoria internazionale, la progressiva introduzione di schemi in grado di coniugare le recenti logiche dell'*incentive regulation* con le esigenze di sviluppo infrastrutturale, fondati su logiche di riconoscimento dei costi che guardano al servizio e basati sulla spesa totale (costi operativi più investimenti, ossia *totex*).

Un progetto ambizioso che comporta un cambiamento profondo della regolazione infrastrutturale che questo Collegio è determinato a introdurre, seppure con la necessaria gradualità.

Devono cambiare anche i meccanismi di incentivazione allo sviluppo infrastrutturale. Su questo fronte abbiamo già presentato le nostre riflessioni a partire dai buoni risultati dei progetti pilota avviati nel 2011 per la sperimentazione di reti attive di distribuzione (le cosiddette **smart grid**). Il meccanismo regolatorio di sostegno a questo percorso di *smartizzazione* delle reti cambierà rispetto al passato, evolvendo da un sistema basato su maggiorazioni della remunerazione del capitale, che ha mostrato diverse criticità, a meccanismi di tipo selettivo, basati sul raggiungimento di obiettivi identificati per favorire la creazione di valore per gli utenti del servizio.

Il settore della distribuzione elettrica in Italia è caratterizzato ancora dalla presenza di un elevato numero di imprese di media e piccola dimensione, operanti su micro territori che non consentono di raggiungere una dimensione minima ottimale e che si traducono in uno sproporzionato onere amministrativo anche per il Regolatore. Su questo versante l'Autorità ritiene che i costi riconosciuti alle imprese debbano essere fondati solo su costi efficienti e che, conseguentemente, l'insorgere di extra costi per inefficienze dimensionali non possano essere riconoscibili ai fini tariffari.

Per la distribuzione e per la trasmissione abbiamo già formulato ipotesi di evoluzione della regolazione della **qualità del servizio**, e abbiamo aperto una discussione

sul tema - che ci preoccupa molto - della vulnerabilità del sistema elettrico a eventi eccezionali, quali le recenti nevicate in Emilia, Lombardia, Abruzzo. La regolazione ha fornito, in questi anni, efficaci stimoli al miglioramento del servizio; secondo un nostro studio in chiave costi/benefici, a fronte di un miliardo di euro di incentivi netti (decurtando le penalità erogate) distribuiti in 12 anni alle imprese distributrici, il vantaggio dei consumatori, in termini di minori costi sostenuti per le interruzioni, è stato di circa 5 miliardi nello stesso periodo. Si tratta di trovare soluzioni efficaci in termini di benefici rapportati ai costi, con cui irrobustire le reti laddove sono più fragili.

In parallelo, l'Autorità sta conducendo l'importante **rimessa delle modalità di determinazione e aggiornamento del tasso di remunerazione delle infrastrutture**, sia per il settore elettrico, sia per il settore del gas. Su questo fronte, l'Autorità è impegnata a delineare un nuovo quadro di regolazione capace di rispondere in maniera efficiente e coerente alle turbolenze che continuano a caratterizzare i mercati finanziari, garantendo condizioni di prevedibile certezza, favorevoli allo sviluppo degli investimenti - e quindi delle infrastrutture - e, allo stesso tempo, capaci di contenere il rischio, nonché, dunque, il costo del capitale investito, sempre nell'interesse ultimo dei clienti finali.

La capacitazione dei soggetti operanti sui mercati si fonda su presupposti necessari di tipo oggettivo; questi sono, da un lato, la sussistenza di infrastrutture adeguate e, dall'altro, la condivisione di un quadro di regole idonee a supportare il funzionamento efficiente dei mercati. Entrambi non possono essere affidati esclusivamente alle valutazioni di mercato, ma devono piuttosto essere sviluppati in ottica coordinata, tenendo conto anche delle esternalità che le valutazioni individuali, basate solo su segnali di prezzo, non consentirebbero di valorizzare adeguatamente. In entrambi i casi il ruolo del Regolatore è centrale.

In particolare, per quanto riguarda le **grandi infrastrutture** nazionali e transfrontaliere si stanno facendo, in coordinamento con ACER e con gli altri regolatori europei in CEER - approfittiamo per ricordare il lavoro proattivo svolto dall'Autorità nei gruppi di lavoro dell'ACER e in **CEER**, associazione di cui l'Autorità detiene la Vice-presidenza, per la definizione del nuovo assetto regolatorio eurounitario - e insieme ai gestori di rete, importanti sforzi per mettere a punto metodologie condivise e trasparenti per la valutazione degli investimenti. Si tratta ancora di metodologie acerbe, che devono essere testate, e con ampi margini di miglioramento, in particolare nel settore del gas.

Tuttavia, il percorso verso una selettività fondata sui fatti e sulle analisi quantitative

è ormai segnato e ciò andrà a vantaggio di tutti i consumatori. Si sta lavorando ora alla seconda lista di progetti di interesse comune (PCI), nell'ambito dell'*Infrastructure Package*, la cui finalizzazione è prevista per l'autunno 2015. Affinché questo processo possa sfociare in un reale coordinamento virtuoso degli sviluppi infrastrutturali nell'Unione europea, è però necessario superare la complessità e la non linearità del processo decisionale, assicurando che le determinazioni sull'opportunità di realizzare certi sviluppi infrastrutturali siano assunte da chi poi si fa carico di garantirne la copertura dei costi, imponendo in ultima istanza oneri sui consumatori. Questo soggetto è il Regolatore nazionale in coordinamento con quelli degli altri Paesi.

Per quanto riguarda il **settore del gas**, ed in particolare della **distribuzione**, è ormai prossimo l'avvio delle gare per l'affidamento del servizio per ambito. La riforma del servizio e le connesse attese di recupero di efficienza del settore stanno, tuttavia, riscontrando gli ennesimi ritardi. Tali ritardi paiono riconducibili, da un lato, al permanere di elementi di incertezza correlati a ricorsi pendenti e, dall'altro, alle dichiarate difficoltà degli Enti locali nell'organizzare le attività propedeutiche allo svolgimento delle stesse gare, stanti la complessità delle attività ricognitive di loro responsabilità e un atteggiamento non sempre proattivo dei distributori.

L'avvio di un nuovo assetto della distribuzione gas, con una riduzione del numero degli operatori, è, infatti, quanto mai necessario anche in questo settore, alla luce della diffusione delle fonti rinnovabili gas a livello locale. L'attenzione è rivolta innanzitutto alla immissione nelle reti del **biometano**, per cui, nonostante il permanere di una situazione di *standstill* europeo che impedisce la pubblicazione di norme e regole tecniche nazionali in materia di specifiche di qualità, è stato delineato un primo inquadramento organico della materia volto a favorirne ed agevolarne lo sviluppo. È opinione di questa Autorità che, anche nel settore del gas, solo operatori con dimensioni adeguate possano affrontare in maniera efficace ed efficiente le sfide dell'innovazione, non più prorogabile, indotta dallo sviluppo delle fonti rinnovabili, che potrebbe, come nel settore elettrico, portare negli anni futuri ad una revisione del ruolo stesso dei distributori.

Già nella *Relazione Annuale* dello scorso anno si è dato conto del lavoro in corso, sia a livello europeo sia in Italia, per procedere speditamente all'integrazione dei mercati all'ingrosso e al completamento di un quadro di regole armonizzato. Per quanto riguarda il mercato all'ingrosso del gas, sono in fase di definizione le modalità di attuazione del Regolamento europeo in tema di **bilanciamento gas**. Si tratta di una importante riforma, i cui principali punti di forza sono l'attivazione di ulteriori

risorse per la flessibilità del sistema e la maturazione del ruolo dei soggetti coinvolti nell'attività di bilanciamento, intendendo non solo gli utenti, ma anche il gestore della rete di trasporto, che dovrà modificare il proprio modo di operare. Nel dare attuazione a questa riforma, che dovrà prevedere un congruo periodo di test, sarà necessario garantire che essa porti ad un effettivo miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema a beneficio dei clienti finali. Ciò richiede che il nuovo sistema amplii effettivamente le risorse disponibili per il bilanciamento e per la liquidità del mercato. A tal fine, è necessario mantenere efficaci i meccanismi di risoluzione delle congestioni dello stoccaggio e la disponibilità di risorse aggiuntive (*line-pack*, stoccaggio vincolato a reintegro) che già l'attuale sistema di bilanciamento, introdotto alla fine del 2011 e successivamente evoluto, consente di utilizzare.

Al fine di promuovere una più ampia e stabile competizione sia nel mercato all'ingrosso sia in quello al dettaglio, una delle sfide che questa Autorità ha di fronte è quella di ridisegnare le regole che disciplinano le **modalità di allocazione dei diritti di utilizzazione delle reti** di trasporto e distribuzione del gas naturale, mutuando esperienze di successo maturate nel settore elettrico. Si tratta di capacitare il mercato all'ingrosso del gas, prevedendo il superamento di un assetto ormai obsoleto.

Per promuovere la sicurezza del sistema, la concorrenza e la liquidità del mercato all'ingrosso sarebbe necessario – superando le criticità che a livello europeo si stanno manifestando con riferimento al modello *entry-exit* – valutare di introdurre ulteriori metodologie che consentano l'allocazione della capacità *hub to hub*. Ciò per premiare l'attrattività del mercato italiano ed europeo, evitando in tal modo che potenziali forniture di gas siano dirottate verso altri mercati.

Sempre sulle prospettive di sviluppo del mercato all'ingrosso del gas naturale, l'Autorità ha recentemente integrato la disciplina relativa alla gestione dei mercati fisici, in considerazione degli accordi di cooperazione con le principali Borse energetiche europee, finalizzati a consentire la consegna fisica del gas naturale nel sistema italiano in esecuzione di contratti, anche a termine, negoziati presso le medesime Borse.

Questi accordi, in coerenza con il quadro normativo e regolatorio nazionale, consentono di impiegare le vaste competenze sviluppate dal Gestore dei mercati energetici nel mercato del gas italiano e di contenere i costi di negoziazione di prodotti finanziari che prevedono la consegna fisica del gas naturale sull'*hub* italiano, contribuendo in questo modo all'incremento delle negoziazioni anche in Italia e, in ultima analisi, alla riduzione dei costi per i consumatori.

Relativamente all'integrazione del mercato elettrico italiano con quello degli altri Paesi europei, il 2015 ha segnato per l'Italia un passo importante in questa direzione. Il nostro Paese, ottemperando pienamente agli impegni assunti con l'Europa, da febbraio ha integrato il proprio mercato all'ingrosso dell'energia elettrica con quello degli altri Paesi europei, attraverso il cosiddetto **market coupling**. L'accoppiamento del nostro mercato, che per ora riguarda le frontiere elettriche con Francia, Austria e Slovenia e che si estenderà alla frontiera greca non appena questa sarà tecnicamente pronta, ha consentito di migliorare l'efficienza degli scambi e già se ne vedono gli effetti. Il percorso di integrazione non è tuttavia completato. Si dovrà, infatti, procedere con l'adeguamento agli standard europei dei limiti di prezzo attuali e con la piena armonizzazione delle tempistiche di pagamento. La soluzione transitoria, adottata per consentire un avvio tempestivo, dovrà essere superata nel corso del 2016. Il *market coupling* ha rappresentato una vera sfida nel processo di armonizzazione, richiedendo il coordinamento stretto di un numero molto elevato di soggetti. Il passo successivo, assai impegnativo, è l'integrazione dei Mercati infragiornalieri e di quelli del bilanciamento.

Il Codice di rete per il **bilanciamento elettrico** è in fase di finalizzazione e sarà presentato per approvazione dalla Commissione europea agli Stati membri nell'ambito della Comitologia nel corso del 2016. Dal dibattito in corso appare evidente come tale tematica sia ancora relativamente poco matura e lontana da una visione pienamente condivisa a livello europeo. La stessa definizione di una tassonomia armonizzata si è rivelata un esercizio non banale. Lo sforzo compiuto dall'Autorità in tale contesto è volto a tenere viva, nel dibattito europeo, la visione strategica dell'Autorità circa il funzionamento rinnovato dei Mercati del dispacciamento, per cui l'Italia, a fronte di un'elevata produzione caratterizzata da aleatorietà, rappresenta un Paese avanzato. Semplificare oltremodo l'organizzazione del mercato fisico, soprassedere sui vincoli dinamici del sistema, aggregare in maniera ingiustificata la domanda o la generazione, come intendono altri Paesi, porterebbe ad un utilizzo inefficiente delle risorse, con conseguente incremento dei costi per il sistema.

Relativamente all'integrazione dei mercati, continua l'impegno dell'Autorità da un lato a collaborare con l'associazione dei Paesi balcanici dell'*Energy Community* (ECRB), dall'altro a rafforzare la cooperazione con gli altri Paesi del Mediterraneo, attraverso l'associazione dell'area **MEDREG**.

Nell'ambito dell'integrazione dei mercati energetici all'ingrosso, preme ricordare che il 2015 è anche l'anno dell'avvio operativo del sistema di monitoraggio e

di vigilanza dei mercati ai sensi del regolamento **REMIT**, per cui l'Autorità ha – conformemente agli altri regolatori europei – predisposto apposito registro, disponibile agli operatori dallo scorso mese di marzo.

La vera sfida ora riguarda i compiti di *enforcement* che il regolamento REMIT affida alle Autorità di regolazione nazionali, le quali, dotate di specifici poteri di indagine e di sanzione, sono chiamate a svolgere controlli sulle operazioni sospette rilevate da ACER o dai regolatori stessi nella fase di monitoraggio.

Considerando il disegno dei mercati, correlata alla tematica della flessibilità del mercato elettrico vi è quella del **capacity market** o mercato della capacità.

Vorrei qui ricordare tre ragioni di base, tra le tante di interesse generale, che imporrebbero l'esecutività immediata del modello di *capacity market* italiano, definito, dopo nostri documenti di consultazione e provvedimenti, con decreto ministeriale del giugno dello scorso anno.

La prima ragione è di stampo europeo. Anche la Commissione europea intende intervenire sul disegno dei Mercati della capacità, paventando il rischio che i diversi Stati membri introducano mercati non compatibili tra loro, vero ostacolo al raggiungimento del mercato unico. Come abbiamo già avuto modo di evidenziare, riteniamo che il nostro modello, aperto e flessibile, con la partecipazione dei produttori degli altri Paesi dell'Unione, così come delle fonti rinnovabili e della domanda, collochi l'Italia all'avanguardia in Europa nell'attuazione di strumenti non distorsivi della concorrenza. Pertanto, l'Autorità auspica che l'azione normativa della Commissione possa fare del modello italiano, neutrale rispetto alle diverse tecnologie di produzione e basato su procedure di mercato, un *target* di riferimento per i sistemi elettrici continentali.

La seconda ragione attiene proprio la capacità dei mercati. I mercati *energy-only* - quelli che conosciamo bene perché operano da oltre dieci anni in Italia - ormai sono carenti quanto a capacità di formare prezzi rappresentativi dei fondamentali economici delle fonti produttive che vi partecipano. Fonti rinnovabili a costo variabile nullo sono ormai prevalenti nel mercato all'ingrosso (oltre il 40% della produzione nazionale nel 2014) e ne minano la significatività di prezzo. Un mercato siffatto, solo *energy-only*, comporta un sistema ad altissima volatilità di prezzo, con pesanti incertezze sia per la remuneratività degli impianti nel mercato, sia per la prevedibilità e la ragionevolezza di prezzo per la domanda. Il *capacity market* rappresenta, quindi, una soluzione "assicurativa" soprattutto per il consumatore e non consente facili speculazioni di mercato sull'alta volatilità che, inevitabilmente, scaricherebbero un maggiore onere sul consumatore finale.

La terza ragione risiede nel fatto che oggi (e non domani) dobbiamo affrontare il problema dell'*overcapacity* che, anche nel campo dei grandi impianti a fonti

rinnovabili, tenderà ben presto ad assorbirsi. L'avvio del *capacity market* aiuterebbe il mercato a dare visibilità e trasparenza al valore della capacità di generazione richiesta dal sistema su un orizzonte temporale più lungo, evitando, in tal modo, dinamiche inefficienti di "uscita e reingresso" di capacità di produzione. In particolare, non si vorrebbe che alcuni impianti più efficienti di altri rientrassero in perimetri societari di operatori concentrati, che tenderanno ad utilizzarli in maniera meno concorrenziale a detrimento dei prezzi per i clienti finali.

Senza *capacity market* si ipotizza il futuro mercato elettrico italiano con maggiori costi, più incertezze e accresciute speculazioni.

Per concludere la parte energia, alcune considerazioni sul settore del **teleriscaldamento e teleraffrescamento**, dopo che il Legislatore ha affidato all'Autorità compiti di regolazione *ad hoc* nel settore, con i poteri di *enforcement* previsti dalla nostra legge istitutiva.

L'Autorità, sul fronte della potenziale concorrenza *ex ante*, definirà una regolazione per assicurare la trasparenza delle condizioni economiche di fornitura del servizio praticate dagli operatori, tali da garantire al consumatore finale una informazione completa e chiara sulle condizioni di erogazione del servizio di teleriscaldamento, che consenta un confronto reale ed efficace con le alternative, laddove presenti e praticabili. Nei casi in cui il consumatore è di fatto privato della possibilità di scelta tra sistemi di riscaldamento alternativi ed è obbligato ad allacciarsi alla rete di teleriscaldamento, l'azione dell'Autorità sarà volta a definire direttamente le tariffe di fornitura del calore, in coerenza con i principi che ne hanno già ispirato l'azione negli altri servizi regolati.

Sul fronte della tutela del consumatore, nella fase sia *pre* sia *post* contrattuale, saremo impegnati anche nella definizione del quadro regolatorio relativo alla qualità del servizio; un profilo in relazione al quale la situazione del settore risulta alquanto eterogenea e, in generale, inadeguata. Sul versante della promozione dello sviluppo del teleriscaldamento efficiente, la nostra azione sarà inizialmente volta alla definizione di un quadro di regole per la connessione alle reti di teleriscaldamento di unità di generazione del calore di soggetti terzi, al fine di favorire in via prioritaria il recupero del calore di scarto e l'impiego delle fonti rinnovabili disponibili localmente, come parte di un sistema energetico integrato.

AMBIENTE: servizio idrico integrato

L'anno in corso si configura come uno dei più consistenti e rilevanti per la regolazione del settore idrico in Italia. Nel corso del 2015, infatti, giungeranno a definizione provvedimenti di particolare importanza per il comparto: basti pensare al nuovo

metodo tariffario per il prossimo periodo regolatorio e alla convenzione tipo per l'affidamento e la gestione del servizio idrico integrato.

A questi si aggiunga l'introduzione, per la prima volta nel nostro Paese, di sistemi di perequazione tariffaria su scala nazionale (con il coinvolgimento della Cassa conguglio per il settore elettrico), cui si è già fatto ricorso in un primo caso specifico caratterizzato da urgenti necessità, senza pregiudicare la sostenibilità sociale delle tariffe.

Di particolare importanza appaiono poi i procedimenti in corso in materia di regolazione della qualità contrattuale, di definizione del costo ambientale e della risorsa, di revisione della struttura dei corrispettivi applicati agli utenti - ferma e non aggiornata da molti anni - nonché di definizione delle tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali.

Nell'ambito delle competenze che le sono state attribuite, l'Autorità ha proceduto sinora ad impostare un **quadro regolatorio innovativo**, per tener conto della **molteplicità** e della **specificità** di aspetti che caratterizzano il comparto, definendo al contempo una regolazione volta ad apportare la certezza e la stabilità regolatorie necessarie per lo sviluppo del settore idrico, caratterizzato ancora, in molte zone del Paese, da una significativa carenza infrastrutturale.

Alla fine dello scorso mese di maggio, le approvazioni tariffarie per gli anni 2014-2015, deliberate dall'Autorità, riguardano oltre 1.700 gestioni, interessando circa 49 milioni di italiani. È da questo importante risultato - aggiornamento delle tariffe con un unico metodo omogeneo per tutto il Paese, con approvazione finale da parte dell'Autorità per l'83% della popolazione - che occorre prendere le mosse per alcune considerazioni sulla progettualità nel settore idrico.

Pur partendo da un contesto caratterizzato da numerosi elementi di criticità, non ancora del tutto superati, il settore idrico ha, dunque, ripreso un percorso di sviluppo, anche grazie all'impulso impresso dalla regolazione messa in campo da questa Autorità nei tre anni di operato nel settore. A fronte, quindi, di un contesto normativo e regolatorio certo e di un contesto macroeconomico che mostra i primi timidi segnali di ripresa, sembrano essersi create le condizioni favorevoli per una **rinnovata stagione di investimenti** nel settore; opportunità che il Paese deve cogliere e sfruttare proseguendo nel percorso intrapreso.

Come più volte abbiamo rilevato, le tariffe per il servizio idrico sostenute dagli utenti finali non possono essere l'unico strumento per lo sviluppo degli investimenti. Tuttavia, possono essere di stimolo e sostegno per gli stessi, se approvate nell'ambito di un approccio coerente, chiaro e affidabile. A fronte di una variazione media dei corrispettivi rispetto all'anno precedente, pari a poco più del 4% nel 2014 e del 4,5%

nel 2015, gli investimenti quantificati (al netto dei contributi pubblici) per gli stessi anni 2014-2015 evidenziano una crescita particolarmente elevata (rispetto al dato consuntivato del 2012, nel 2015 si registra un incremento del 55%), per un ammontare complessivo pari a circa 5,5 miliardi di euro nel quadriennio 2014-2017. Questo valore degli investimenti (riferito ai due terzi della popolazione del Paese) – come avevamo già avuto modo di evidenziare nell'ultima Conferenza sulla regolazione dei servizi idrici – presuppone interventi pari al valore totale della relativa *Regulatory Asset Base* (RAB): si può, dunque, sostenere che le amministrazioni competenti e i gestori si sono impegnati a realizzare, nel quadriennio 2014-2017, interventi di valore pari a quello corrispondente all'intera dotazione infrastrutturale preesistente al 2013.

L'obiettivo di favorire lo sviluppo degli investimenti, soprattutto nel comparto depurativo - in relazione al quale il nostro Paese sconta ancora oggi un ritardo infrastrutturale significativo, come dimostrano purtroppo le procedure d'infrazione tuttora pendenti contro l'Italia - rimane prioritario nel prosieguo dell'attività regolatoria. Tale esigenza è poco sentita dai clienti che, a differenza dei settori energetici, si trovano ad un livello intermedio rispetto ai servizi che compongono l'intera filiera del settore. Spesso i clienti sono consapevoli dei servizi come quello di captazione, acquedotto e distribuzione che si trovano a monte dell'erogazione della fornitura, ma non di quelli, come la fognatura e la depurazione, pure se volti a smaltire e ripulire anche le acque reflue degli stessi utenti, che sono a valle della filiera. La regolazione tariffaria, con una prossima definizione di specifici corrispettivi per la fognatura e la depurazione, deve, quindi, farsi carico anche dell'adeguatezza di questi servizi collettivi, così fondamentali per uno sviluppo ambientale sostenibile. Il **metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio**, che potrebbe avere anche una durata superiore ai quattro anni, si proporrà di garantire la necessaria stabilità e coerenza del quadro sinora definito, integrando e sviluppando la regolazione asimmetrica e innovativa già adottata. L'Autorità si propone di rafforzare l'approccio selettivo per obiettivi ed interventi richiesto alle amministrazioni competenti e di una progressiva convergenza fra le diverse aree del Paese caratterizzate da situazioni gestionali e livelli di servizio estremamente differenti.

A tal fine, sempre ponendo continua attenzione alla tutela degli utenti, con particolare riferimento alle fasce più deboli, si intendono realizzare **misure di perequazione** solidaristica tra i diversi Ambiti territoriali ottimali (ATO) presenti nelle varie regioni, definendo condizioni per la relativa applicazione. Ci riferiamo alle misure appena consultate che, in considerazione degli indirizzi formulati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, consentiranno di introdurre sistemi di perequazione anche

nel comparto idrico, realizzando sistemi solidaristici di perequazione e anticipazione di importi a valere sulle tariffe del servizio idrico integrato anche su scala nazionale, garantendone sempre la sostenibilità sociale.

In particolare, la previsione di misure programmate di perequazione nasce dall'esigenza di rispondere ai fabbisogni che potrebbero emergere a seguito della progressiva applicazione di quanto previsto dal decreto "Sblocca Italia" in materia di gestione e organizzazione del servizio idrico integrato, consentendo di favorire i processi di ristrutturazione aziendale che ne potrebbero derivare, nonché di realizzare investimenti, la cui entità non appare tale da poter essere sostenuta, in tempi brevi, all'interno dello specifico ATO.

La regolazione si completerà, quindi, con un ulteriore set di strumenti, oltre a quelli propriamente tariffari, tra cui va considerata la definizione di schemi tipo per la convenzione di gestione, in modo da regolamentare uniformemente sul territorio nazionale i rapporti tra Ente di governo dell'ambito e i gestori del servizio idrico integrato. La definizione di un quadro omogeneo e coerente per la predisposizione delle convenzioni, in considerazione anche delle previsioni volte alla semplificazione e all'efficientamento del comparto, definite pure dai recenti provvedimenti normativi, ed in particolare dal decreto "Sblocca Italia" e dalla legge di stabilità 2015, rappresenta, infatti, un fondamentale elemento di completamento e raccordo del nuovo sistema di regole.

Il decreto "Sblocca Italia" assegna, inoltre, all'Autorità compiti di **monitoraggio** in merito allo stato di riordino da rappresentare alle Camere. Pertanto, nel volume che accompagna questa *Relazione Annuale* sono rappresentati i primi esiti che evidenziano, tra l'altro, che: le scelte sinora compiute a livello regionale in merito alla razionalizzazione del numero degli ATO non hanno ancora pienamente condotto verso modelli dotati degli auspicati caratteri di uniformità ed omogeneità sul territorio nazionale; la presenza di un numero, ancora elevato, di gestioni anche per bacini di utenza particolarmente ridotti e il permanere di casistiche di mancato affidamento del servizio.

Al fine di favorire il processo di riordino gestionale, l'Autorità intende prevedere, nell'ambito della regolazione tariffaria per il secondo periodo regolatorio, regole che tengano conto del processo in corso, fornendo un ulteriore contributo all'evoluzione del comparto verso un assetto più efficiente ed efficace. La prosecuzione delle attività di definizione dell'**unbundling** contabile del settore idrico sarà parte del necessario completamento della regolazione tariffaria, aspetto essenziale anche per la definizione di un rinnovato metodo di tariffazione dei reflui industriali autorizzati allo scarico in pubblica fognatura, secondo gli orientamenti già prospettati

dall'Autorità in specifiche consultazioni, coerentemente agli indirizzi eurounitari.

Stimolo per il miglioramento della qualità del servizio erogato agli utenti non verrà soltanto dalle regole tariffarie, ma anche dal completamento della regolazione sulla **qualità contrattuale** del servizio idrico, finalizzata a rafforzare la tutela degli utenti finali e a superare le difformità a livello territoriale attraverso l'introduzione di standard qualitativi minimi omogenei, il riconoscimento dei costi legati ai miglioramenti qualitativi ulteriori rispetto agli standard minimi e l'introduzione di un meccanismo incentivante composto da indennizzi, penalità e premi.

In tale ambito è importante, nell'orientamento dell'Autorità, il ruolo che assumono gli Enti d'ambito, dotati di maggiori informazioni sui contesti di competenza, che permettono di individuare con maggiore precisione i desiderata delle comunità locali, promuovendo il conseguimento di un livello qualitativo superiore a quello minimo previsto sull'intero territorio nazionale, con un conseguente meccanismo premiante per i gestori interessati, posto a carico degli utenti beneficiari del servizio. Preme inoltre ricordare che l'Autorità italiana è stata recentemente eletta alla Presidenza di **WAREG**, il *network* dei regolatori idrici europei, con la responsabilità di promuovere la cooperazione fra i regolatori del settore e rafforzare il dialogo con istituzioni e *stakeholders* a livello europeo e internazionale. Infine, si rammenta anche che, dal 2014, l'Autorità presiede il Network dei regolatori economici (**NER**), primo *network* di regolatori indipendenti e non governativo in seno all'OCSE.



Tra le diverse iniziative di **accountability** che abbiamo impostato, nello scorso mese di maggio, è stato avviato l'**Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento**. Con i suoi diversi gruppi di lavoro, in fase di costituzione, trova così realizzazione una modalità di ascolto e di rendicontazione dell'operato dell'Autorità, da parte delle associazioni nazionali rappresentative dei portatori di interessi (*stakeholder*) in un contesto di interazione multilaterale.

Quasi in conclusione, alcune considerazioni in merito all'attività svolta per dare seguito a quanto previsto dalla normativa (decreto legge 24 giugno 2014, n. 90), relativa alla **razionalizzazione delle Autorità indipendenti**.

L'Autorità, dando attuazione alle disposizioni di legge, ha cercato di interpretarne lo spirito, anche oltre lo stretto adempimento normativo, in una logica di più coesa interazione con le altre Autorità indipendenti e di incremento, ove possibile, dell'economicità e dell'efficienza del proprio operare.

In tal senso, fin dal luglio 2014 ha disposto la riduzione del 20%, rispetto a quanto erogato nell'anno precedente, del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti, e ulteriormente ridotto del 50% la spesa per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca, peraltro già utilizzati in misura assai contenuta. Nel dicembre 2014 ha, quindi, sottoscritto con altre due Autorità indipendenti, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e il Garante per la protezione dei dati personali, una convenzione per la gestione unitaria di una serie di rilevanti servizi strumentali. Nel marzo 2015 ha, quindi, stipulato una convenzione quadro con le altre Autorità indipendenti per la gestione unitaria delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale dipendente, di cui si sta attivando il primo caso, proprio su iniziativa di questa Autorità.

Per quanto riguarda l'immobile per la nostra sede di Milano, all'indomani dell'entrata in vigore della norma, l'Autorità ha verificato l'insussistenza di locali disponibili presso il Demanio e ha confermato la distribuzione del personale nell'ordine dell'80% presso la sede in Milano (per legge, minimo 70%) e del 20% presso gli uffici in Roma. A fronte di tale situazione, l'Autorità sta ora finalizzando con la Città metropolitana di Milano, operativa dall'inizio del 2015, il possibile trasferimento della sede dagli attuali locali, in locazione da privati a prezzo di mercato, in un edificio di proprietà pubblica, sempre a Milano.



Autorità tutte, signore e signori tutti,

all'inizio abbiamo fatto cenno alla **transizione in atto**: una mutazione profonda dei fondamentali e dei modi di fare-consumare energia che dobbiamo costantemente saper leggere e guidare sia in termini di *mix* di fonti, ma soprattutto di vettori energetici.

Il futuro prossimo sarà appannaggio del **vettore elettrico diffuso** che, in qualità di vettore energetico puro (da sempre non è fonte primaria), è diventato, in un decennio, "il" fattore abilitante per la sostenibilità ambientale dell'energia, in quanto integrabile con tutte le fonti moderne di energia primaria che si possono convertire in elettricità, soprattutto quelle decarbonizzate. È un vettore energeticamente efficiente, che consente applicazioni di efficienza energetica e risparmio addirittura negli usi domestici. È difficilmente oggetto di sprechi energetici perché va comunque trasformato in altre forme di energia utile attraverso apparecchi ormai ad altissimo rendimento. È uno strumento formidabile per l'emancipazione della domanda energetica, in quanto facilmente gestibile anche senza forte specializzazione

dell'utente sia sul lato della produzione (anche con autoconsumo *in situ*), sia su quello del consumo. Vanta un elevato grado di integrabilità con tutte le nuove tecnologie ICT applicate all'energia ed ai suoi consumi. È un *carrier* energetico che, vista la sua totale integrabilità con la generazione distribuita, in particolare quella rinnovabile, valorizza le risorse autoctone del territorio riducendo il ricorso all'energia primaria dall'estero. Facilita l'integrazione dei mercati nazionali con *mix* di fonti differenti a favore di un mercato più ampio e, anche tramite le interconnessioni, più sicuro. È, quindi, il vettore, tra tutti, più resiliente, moderno e flessibile grazie alla sua apertura e universalità. I Paesi della Transizione energetica, consapevolmente, puntano molto sull'elettrificazione ulteriore del loro comparto energetico.

Tuttavia, la vera equazione da risolvere consiste nel come organizzare il vettore elettrico per il futuro, soprattutto nei riguardi dell'utenza diffusa e urbanizzata, rispetto all'assetto attuale con consumi elettrici *pro capite* assai contenuti e ora incapace di affrontare quel futuro caratterizzato da alti impieghi elettrici. Il mondo ad alto impiego elettrico è assai vicino, lo si tocca con mano, e i diversi elementi di arredo di quel mondo sono già arrivati e stanno prendendo posti importanti. Qualche esempio. La generazione distribuita in grandissima parte rinnovabile, cioè quella connessa alle reti di distribuzione, è arrivata nel 2013 a oltre 64 miliardi di kWh, pari a tutto il consumo elettrico delle famiglie italiane, e cresce annualmente con ritmi a due cifre. I Sistemi efficienti di utenza (SEU), cioè quelle soluzioni elettriche presso il consumatore finale che promuovono il consumo o l'autoconsumo da fonte rinnovabile o cogenerativa ad alto rendimento e che rappresentano il cardine del nuovo paradigma ambientalmente sostenibile, sono in grande incremento di numerosità. Le iniziative diffuse di accumulo elettrico stanno prendendo velocemente piede ed anche le barriere di costo sembrano destinate a crollare molto presto. Le attività di coinvolgimento del consumatore nella valorizzazione e nell'ottimizzazione del proprio profilo elettrico (*energy footprint*) stanno in rampa di lancio grazie ai diversi provvedimenti dell'Autorità ed ai fatti concreti su questo versante. La *smartizzazione* delle reti elettriche rivela importanti margini di ottimizzazione, ad esempio mostrando un generoso 15% di *hosting capacity* ulteriore per flussi di energia a parità di *asset*. Da ultimo, vi è lo sviluppo della mobilità elettrica, che rappresenta una leva importante se si vuole decarbonizzare il tradizionale settore dei trasporti ancora così dipendente dalle fonti fossili.

Tutto ciò è possibile, come si vede, solo grazie alla matrice vettoriale del domani, quella elettrica. Dal punto di vista degli strumenti, soprattutto in un contesto come l'attuale, caratterizzato da velocissimi cambiamenti, non è mai saggio irrigidire gli obiettivi a tendere: meglio promuovere l'innovazione e sperimentarne assaggi

(progetti pilota), agevolando la metamorfosi senza smarrire il verso o la direzione.

Tutto ciò influenza anche il settore del gas che, dopo le riforme per il mercato e l'allineamento ai prezzi europei attuati da questa Autorità dal 2012, sta vivendo significative riconversioni sul fronte dell'offerta nella direzione della sostenibilità ambientale, basti pensare ai nuovi sviluppi del biometano. Riteniamo che il **gas** sia una **fonte-vettore**, tra quelle fossili la più pulita ed abbondante e destinata a permanere ancora a lungo nel *mix* energetico del Paese, che cambierà gradualmente ruolo, sospinta dagli sviluppi dell'elettrico: sarà più fonte e meno vettore diffuso. Anche noi, almeno dal lato della regolazione, vogliamo assecondare la transizione non già stendendo un'ennesima cornice, ma implementando singole riforme coerenti tra loro che dispongano la regolazione a favorire l'integrabilità nel mercato e la stabilità degli investimenti efficienti in fonti rinnovabili ed efficienza energetica all'interno del mondo elettrico, anche come fattori di crescita ambientalmente ed economicamente sostenibile per le imprese ed i cittadini di oggi, senza impoverire irreversibilmente di risorse o porre facilmente oneri su quelli di domani.

Parimenti questo vale anche per il **settore idrico**, che deve colmare le lacune infrastrutturali del passato e investire oggi per non compromettere il servizio nel futuro.

Colgo oggi l'occasione per esprimere il mio personale ringraziamento, al quale si unisce quello dei miei Colleghi e degli Uffici, al TAR Lombardia, al Consiglio di Stato, all'Avvocatura dello Stato, al Consiglio nazionale consumatori ed utenti, al Gestore dei servizi energetici, all'Acquirente unico, al Gestore dei mercati energetici, a Ricerca di sistema energetico, all'ENEA, alla Cassa conguaglio per il settore elettrico, alla Guardia di Finanza, al nostro Collegio dei Revisori e al Nucleo di valutazione e controllo strategico, nonché a tutte le altre Istituzioni cui questa Autorità è da sempre legata da leale e fattiva cooperazione.

Rivolgo un ringraziamento particolare a tutto il personale, donne e uomini, di questa Istituzione, il cui impegno e lavoro quotidiano rendono possibile il buon funzionamento dell'Autorità stessa.

Ringrazio, anche a nome dei miei Colleghi, tutti i presenti per l'attenzione.

Con il Patrocinio di



MILANO 2015

NUTRIRE IL PIANETA
ENERGIA PER LA VITA