

MEMORIA 13 MARZO 2014
103/2014/I/COM

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA STRATEGIA ENERGETICA
NAZIONALE E SULLE PRINCIPALI PROBLEMATICHE IN
MATERIA DI ENERGIA**

Memoria per l'audizione dell'Autorità presso la X Commissione attività produttive
della Camera dei Deputati

Roma, 13 marzo 2014

Signor Presidente, Gentili Onorevoli,

desideriamo ringraziare la X Commissione attività produttive della Camera dei Deputati per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico nell'ambito dell'Indagine conoscitiva condotta dalla medesima Commissione sulla Strategia Energetica Nazionale (SEN) e sulle principali problematiche in materia di energia.

Questo Collegio è stato audito nell'ambito della precedente Indagine conoscitiva sulla SEN condotta dalla 10a Commissione Industria, Commercio e Turismo del Senato della Repubblica, illustrando i propri contributi con specifiche memorie (PAS 23/2011 e 146/2012/I/eel e 429/2012/I/com), alle quali si rimanda per considerazioni in merito alla formazione della SEN. Merita anche menzione la recente Memoria sul disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (1/2014/I/com), resa dinnanzi a codesta spettabile Commissione, nonché quella presentata alla 10a Commissione del Senato della Repubblica nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui prezzi dell'energia elettrica e del gas come fattore strategico per la crescita del sistema produttivo del Paese (298/2013/I/com e 378/2013/I/com).

Con la presente *Memoria* vogliamo offrire un contributo ai lavori di codesta Commissione, non tanto come riedizione dei contributi appena richiamati, bensì soffermandoci, nel rispetto del nostro ruolo tecnico, solo sullo stato della regolazione nei settori energetici e su alcune delle principali direttrici lungo le quali questo Collegio si sta muovendo, con gli strumenti tipici del regolatore.

Infatti, come già evidenziato in altre occasioni e riassunto nella parte iniziale di questa *Memoria*, è convinzione dell'Autorità che la definizione degli indirizzi e degli obiettivi di politica energetica competa al Parlamento e al Governo, mentre al regolatore indipendente spetti l'individuazione degli strumenti tecnici più adatti per perseguire tali obiettivi.

Di seguito con il termine SEN si intende l'insieme delle politiche pubbliche di indirizzo in materia energetica e ambientale e non ci si riferisce al decreto interministeriale dell'8 marzo 2013.

Diamo la piena disponibilità dell'Autorità a fornire ulteriori dati ed integrazioni alle considerazioni che ci accingiamo ad esporre, sia in forma scritta, che rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che vorrete avanzare.

Roma, 17 marzo 2014

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni

La governance dei settori energetici e l'attuazione della SEN

I settori energetici sono caratterizzati da una *governance* complessa e frammentata: da un lato, vi è una ripartizione di competenze, esclusive e concorrenti, su più livelli: Stato, Regioni ed Enti locali; dall'altro, vi è una compresenza di funzioni del Governo – prevalentemente, Ministero dello sviluppo economico e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – e dell'Autorità di regolazione.

L'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico (AEEGSI) è un organismo indipendente, istituito dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, con il compito di tutelare (dal 1997 nell'energia) gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso attività di regolazione e di controllo. Con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, all'Autorità – che si trova oggi alla sua terza Consiliatura – sono state attribuite funzioni di regolazione e controllo anche in materia di servizi idrici, da esercitare con gli stessi poteri attribuiti dalla legge istitutiva n. 481/95.

La complessità del modello di *governance* dei settori energetici può costituire un elemento di criticità nell'attuazione di una strategia energetica nazionale (SEN) di medio-lungo periodo, in grado di costituire un piano-guida per tutti i soggetti coinvolti e di fornire loro nuovi obiettivi. Tali obiettivi, se non efficacemente tradotti in regole e quindi in strumenti sul piano attuativo, rischiano, infatti, di non essere raggiunti.

In tale scenario, è necessario che la funzione di regolazione sia affidata ad un organismo tecnicamente qualificato e ad eminente specializzazione settoriale, indipendente dalle pur legittime spinte di breve termine connesse ai cicli politici e dagli interessi di parte.

L'Autorità ha dunque il delicato compito di individuare gli strumenti tecnici ed economici più adatti a perseguire efficacemente e al minimo costo gli indirizzi e gli obiettivi di politica energetica nazionale definiti dal Parlamento e dal Governo e di monitorarne l'attuazione. In tal modo si garantisce anche continuità nell'attuazione di tali obiettivi, indipendentemente dai fisiologici cicli politici e dal succedersi delle Legislature.

Le direttive del c.d. “*Terzo Pacchetto Energia*” (direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE) hanno definitivamente consacrato il ruolo delle autorità di regolazione indipendenti, alle quali è affidato il compito di trasformare le politiche energetiche in misure concrete. Peraltro, l'Autorità, tramite l'Agenzia per la Cooperazione dei Regolatori dell'Energia (ACER), costituisce un collegamento con gli organi di governo europeo.

Il modello di *governance* descritto opera in un contesto, come quello energetico, che attraversa da vari anni un periodo di eccezionale cambiamento. In un tale contesto, l'obiettivo di rafforzamento della concorrenza attraverso l'armonizzazione e l'integrazione dei mercati europei deve essere perseguito in parallelo alla riforma del sistema energetico verso assetti ambientalmente sostenibili. Questo obiettivo ha già richiesto l'avvio di ristrutturazioni e riforme radicali, finora non sempre tra loro adeguatamente coordinate, i cui impatti sono già evidenti.

Inoltre, le scelte strategiche, sia *policy* che regolazione dei settori energetici, non possono prescindere dalla valutazione del difficile quadro macroeconomico. Il rallentamento dell'economia del Paese ha avuto ed ha tutt'oggi inevitabili riflessi anche

nei comparti energetici, nei quali ha comportato un drastico calo della domanda di energia, che nel 2012 era tornata a livelli del 1998 e ad oggi non dà ancora segnali di ripresa. Se, da una parte, i settori energetici devono dare il proprio contributo al contenimento dei costi, dall'altra parte, lo sviluppo infrastrutturale e il perseguimento di obiettivi di decarbonizzazione in questi settori possono – se ben modulati in funzione delle reali necessità – costituire leve efficaci per la ripresa della crescita del Paese.

La difficile coniugazione del binomio rigore-crescita, necessario nel contesto congiunturale attuale, richiede grande attenzione in due direzioni: eliminare le inefficienze esistenti, in modo da liberare risorse; utilizzare le risorse liberate e quelle disponibili in modo selettivo, privilegiando gli interventi che emergono come più efficaci ed efficienti a seguito di un'attenta analisi costi-benefici.

Questo approccio è ancora più necessario a fronte del protrarsi di una congiuntura economica difficile, che colpisce non solo la capacità di investimento e la tenuta del sistema produttivo, ma anche le famiglie e i piccoli consumatori, acuendo i problemi di natura distributiva. In questo quadro, il contenimento del costo dell'energia rappresenta ancor più un obiettivo prioritario.

Come illustrato sinteticamente nel seguito, l'azione dell'Autorità è orientata ad incidere non solo sui servizi direttamente soggetti a regolazione, ma anche sulle determinanti “di mercato” della spesa per l'energia. Gli effetti positivi delle prime azioni intraprese in tale direzione – come per esempio la riforma della valorizzazione della materia prima gas per i clienti domestici introdotta da questa Autorità nel 2012-2013 – sono già evidenti.

Tuttavia, come rilevato anche dal recente studio della Commissione Europea *Costi e prezzi dell'energia in Europa*, correlato alla Comunicazione in materia del 22 gennaio 2014 (COM(2014) 21 final), il prezzo finale dell'energia risulta sempre più determinato da scelte di politica industriale e ambientale, che stanno progressivamente riducendo lo spazio lasciato al gioco del mercato. Questo, nel nostro Paese, è particolarmente vero nel settore elettrico, ma in futuro potrebbe verificarsi anche nel settore del gas naturale. Se si considerano i prezzi al consumo dell'energia elettrica, dal gennaio 2009 al gennaio 2013, lo spazio lasciato al gioco del mercato si è contratto di oltre 10 punti percentuali, occupato interamente dagli oneri di sistema. Cioè da componenti di natura parafiscale, introdotte con provvedimenti normativi per il finanziamento di politiche pubbliche di varia natura, il cui peso percentuale sulla spesa complessiva delle famiglie italiane è passato da poco più del 7% ad oltre il 20%, facendo quasi triplicare la spesa annua correlata. Il gettito annuo a copertura di tali oneri ha raggiunto ormai le dimensioni di una manovra finanziaria: oltre 11 miliardi nel 2012, e oltre 13,7 miliardi nel 2013. Il 90% di tale gettito è a copertura degli oneri relativi ai meccanismi di incentivazione della generazione elettrica da fonti rinnovabili e assimilate. Alla luce della normativa in vigore è ragionevole attendersi che tale onere rimanga in capo alla collettività ancora per diversi anni.

Sviluppo selettivo delle infrastrutture energetiche e delle tecnologie innovative

L'esigenza di conciliare lo sviluppo di un sistema di infrastrutture energetiche efficiente, moderno e adeguato, con l'obiettivo di ridurre il costo dell'energia, richiede un approccio di regolazione guidato da criteri di selettività. In altri termini, la

regolazione deve garantire una crescita infrastrutturale che sia in grado di generare per il sistema benefici complessivamente superiori ai costi.

Inizialmente, nell'ambito della regolazione delle attività di trasmissione/trasporto e distribuzione dell'energia elettrica e del gas, tale obiettivo è stato perseguito con una modulazione del rendimento riconosciuto sul capitale investito, in funzione del tipo di investimento. Progressivamente, a partire dal nuovo periodo regolatorio (2014-2017 o 2014-2019, a seconda del tipo di infrastrutture), il criterio della selettività dovrà essere adattato in modo da tradursi in meccanismi di remunerazione della capacità degli investimenti di fornire servizi realmente necessari al mercato, alla sicurezza e alla sostenibilità del sistema energetico, oltre che in grado di accrescere la qualità del servizio (cosiddetta regolazione *output-based*), responsabilizzando in tal modo gli esercenti rispetto alla propria *performance* nell'erogazione del servizio, piuttosto che remunerarli in funzione dei fattori di input della loro attività (capitale e lavoro). Al contempo, la regolazione dovrà continuare a promuovere il conseguimento degli obiettivi di sviluppo infrastrutturale al minimo costo possibile, incentivando l'efficienza sia sul fronte dei costi di investimento, che su quello dei costi operativi.

Un primo esempio di applicazione di meccanismi regolatori guidati da logiche di selettività e di remunerazione del servizio effettivamente fornito dalle infrastrutture si trova nel nuovo quadro regolatorio per la distribuzione del gas naturale nel quale, da quest'anno, è stato rimosso il meccanismo di maggiorazione della remunerazione sul capitale investito (cosiddetto "*delta WACC*" o "*extra WACC*") e la maggior remunerazione riconosciuta è stata focalizzata sulle *performance* effettive dei distributori (in termini di riduzione delle dispersioni).

Un secondo esempio è dato dal graduale abbandono del "*delta WACC*" deciso nell'ambito del nuovo periodo regolatorio per il trasporto gas e dallo sviluppo, previsto nel corso del prossimo biennio, di procedure di mercato volte a verificare l'interesse da parte degli utenti ad utilizzare le nuove infrastrutture di trasporto, al fine di sostenere selettivamente la realizzazione delle infrastrutture che sono più necessarie al sistema.

Anche nel nuovo periodo regolatorio relativo all'attività di rigassificazione si prevede di limitare ai soli nuovi terminali che saranno dichiarati strategici, la garanzia di copertura di una quota dei costi anche a fronte di una riduzione della domanda, tenuto conto della rischiosità e del contributo di ciascuna infrastruttura alla promozione della concorrenza nel mercato del gas naturale in ragione dell'utilità sistemica.

Infine, nel corso del 2014 saranno disponibili i primi risultati dei progetti pilota sulle *smart grid*, in base ai quali potranno essere valutate ipotesi di passaggio ad una regolazione *output-based* per favorire lo sviluppo di reti intelligenti, coerentemente con il nuovo paradigma di funzionamento dei mercati elettrici, caratterizzati da una quota rilevante di generazione da fonti rinnovabili e dalla presenza di consumatori/produttori.

La promozione dell'innovazione tecnologica e della penetrazione nel mercato delle tecnologie innovative, quali quelle a supporto della gestione attiva delle reti di distribuzione, dell'attività di misura o al controllo della generazione elettrica da fonti rinnovabili, costituiscono un ulteriore obiettivo della regolazione. L'integrazione nel sistema elettrico delle nuove tecnologie richiederà anche una riflessione sui relativi modelli di mercato, tenuto debito conto del processo di integrazione dei mercati europei secondo regole comuni.

All'utilizzo efficiente di nuove tecnologie è orientato anche l'impegno dell'Autorità per l'avanzamento del programma di diffusione degli *smart meter* nel settore del gas naturale e la valutazione, tramite progetti pilota, delle potenzialità di modelli organizzativi alternativi, quali sistemi di misura multiservizio. Tali iniziative, peraltro, permetterebbero anche ai clienti finali, una maggiore consapevolezza dei propri consumi, con una conseguente possibile affermazione di un ruolo attivo nel settore.

Energia elettrica: un nuovo paradigma di funzionamento dei mercati

Nel settore elettrico il *driver* principale del cambiamento negli anni recenti è stato il perseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione della produzione di elettricità e il correlato sviluppo della generazione da fonti rinnovabili. Uno sviluppo che, nel nostro Paese, è stato caratterizzato da grande rapidità e scarsa pianificazione e che ha prodotto un cambiamento altrettanto repentino del parco di generazione elettrica nazionale, con ricadute sui prezzi orari del mercato all'ingrosso e sulle modalità di dispacciamento, per effetto della produzione da fonti rinnovabili, influenzata dalla aleatorietà delle condizioni meteorologiche. Tutto ciò ha fatto emergere una serie di criticità che, se non affrontate tempestivamente con efficacia, potrebbero mettere a rischio la stessa sicurezza del sistema elettrico nazionale. Tale sviluppo si è incrociato con una grave e prolungata crisi economica, che ha portato ad una riduzione sensibile della domanda di energia elettrica.

L'integrazione nel sistema di una quota crescente di generazione elettrica da fonti rinnovabili (caratterizzata sempre più da numerosi piccoli impianti diffusi sul territorio) ha richiesto una revisione dei meccanismi di funzionamento dei mercati, revisione che è ancora in corso, ed una riflessione sul ruolo dei diversi soggetti coinvolti, inclusi i consumatori di minori dimensioni e il nuovo ruolo del consumatore/produttore.

La riforma dei mercati elettrici, ancorata al processo di integrazione dei mercati europei che deve completarsi nel 2014 sotto la Presidenza italiana, deve promuovere un aumento del grado di flessibilità del sistema elettrico, ossia la sua capacità di gestire variazioni dell'offerta o della domanda a costi contenuti.

Ciò richiede di agire su vari fronti, tra i quali l'articolazione e la valorizzazione dei servizi di dispacciamento, in particolare di quelli per la flessibilità, nonché l'ampliamento della partecipazione alla fornitura di servizi di rete (quali, per esempio, la modulazione delle immissioni/prelievi o la variazione della potenza) anche alle unità di produzione alimentate da fonti diversamente programmabili rispetto alle tradizionali, alla generazione distribuita e alle unità di consumo.

In particolare, l'Autorità sta lavorando ad un insieme di interventi da realizzare nel prossimo triennio relativi al servizio di dispacciamento, mirati a consentire tra l'altro:

- una valorizzazione esplicita della capacità di generazione dedicata ai servizi di flessibilità (servizi di riserva secondaria e terziaria);
- un'adeguata valorizzazione di alcune manovre, quali l'accensione e il cambiamento di assetto, richieste ai produttori da Terna per potere mantenere in sicurezza la rete;
- una più efficiente valorizzazione degli sbilanciamenti, ossia delle differenze tra la produzione programmata ed effettiva.

La regolazione delle condizioni di connessione degli impianti di generazione localizzati su reti di distribuzione dovrà essere adeguata, anche per evitare problemi di sicurezza del sistema determinati da variazioni eccessive della frequenza o dalla necessità di mantenere in servizio un certo numero di impianti di generazione programmabili per sopperire all'aleatorietà di talune fonti (ossia garantire i cosiddetti margini di riserva), a prescindere dai livelli della domanda.

In questo processo di transizione verso un nuovo paradigma di funzionamento dei mercati elettrici, è importante migliorare la responsabilizzazione di tutti gli attori, inclusi i produttori di energia da fonti diversamente programmabili, attribuendo loro i costi di sistema che derivano dalla ridotta programmabilità. Ciò per evitare che tali costi siano impropriamente sostenuti dalla collettività.

La riforma selettiva e responsabilizzante della regolazione nella direzione sopra indicata risponde, dunque, anche ad una logica di corretta attribuzione di responsabilità e costi. In aggiunta, ciò consente di migliorare l'efficienza del sistema: attribuire gli ulteriori costi ai soggetti che li hanno determinati incentiva, infatti, tali soggetti ad operare in maniera più responsabile. Vanno in questa direzione le nuove modalità di valorizzazione economica degli sbilanciamenti effettivi degli impianti di generazione alimentati da fonti diversamente programmabili introdotte dall'Autorità a decorrere dal 2013.

Nel riformare i mercati è inoltre essenziale prevedere strumenti che migliorino il grado di coordinamento tra scelte di investimento in impianti di generazione di energia elettrica e lo sviluppo della rete di trasmissione. L'introduzione di un mercato della capacità produttiva, prevista fin dal decreto legislativo n. 379/2003, consente di aumentare tale coordinamento. Al riguardo, dopo l'istituzione di un meccanismo transitorio e al termine di un articolato processo di consultazione relativo al meccanismo a regime, l'Autorità ha dapprima fissato i criteri e le condizioni per la disciplina di questo mercato e poi verificato positivamente la conformità a tali criteri dello schema di disciplina elaborato e consultato dal gestore di rete, Terna, fatte salve alcune modifiche. Si è ora in attesa dell'approvazione definitiva da parte del Ministro dello sviluppo economico dello schema finale predisposto da Terna, tenuto conto delle modifiche richieste dall'Autorità. Nel frattempo, il meccanismo italiano è stato valutato dall'Agenzia europea per l'energia (ACER) come esempio di meccanismo di mercato tra i meno distortivi del funzionamento dei mercati dell'energia.

Ad integrazione del nuovo mercato della capacità, la Legge di stabilità (Legge n. 147/2013) ha previsto l'introduzione di un sistema di remunerazione di capacità produttiva in grado di fornire adeguati servizi di flessibilità necessari a garantire la sicurezza del sistema e la copertura dei fabbisogni di lungo termine stimati dal gestore di rete, da definirsi su proposta dell'Autorità. Al riguardo, fin dal gennaio scorso l'Autorità ha avviato il relativo procedimento, a cui sta lavorando.

Da ultimo si ricorda che la definizione delle regole a livello nazionale dovrà necessariamente essere coerente con il quadro regolatorio in esito processo di integrazione dei mercati elettrici a livello europeo secondo regole comuni, definito dalla Commissione Europea con *Terzo Pacchetto Energia*. Sono circa una decina i Regolamenti (cosiddetti *network codes*) in fase più o meno avanzata di predisposizione e che diventeranno vincolanti nei prossimi mesi e anni, in seguito alla loro approvazione da parte della Commissione Europea e degli Stati Membri.

Il nuovo paradigma di definizione a livello sovranazionale delle regole per il funzionamento del mercato elettrico può rappresentare un vincolo, ma allo stesso tempo un'opportunità, nella misura in cui tutti i soggetti preposti (Ministero per lo sviluppo economico, AEEGSI, Terna, GME, GSE, ecc.) sono e saranno in grado di coglierla, sia attraverso la partecipazione attiva alla definizione delle regole sui tavoli tecnici in sede europea, sia grazie all'auspicabile coordinamento istituzionale a livello nazionale.

In particolare, si ricorda che il principale progetto in fase avanzata di sviluppo riguarda l'integrazione europea del mercato del giorno prima (c.d. *market coupling*) che, per quanto riguarda le frontiere italiane, dovrebbe essere operativo per la fine del 2014, in linea con le dichiarazioni del Consiglio europeo del 4 Febbraio 2011. Il successo dell'iniziativa dipenderà, oltre che dalla definizione ed implementazione dei dettagli tecnici, dalla necessaria responsabilizzazione dei soggetti coinvolti a livello istituzionale.

I passi successivi per il processo di integrazione dei mercati riguarderanno il mercato infra-giornaliero e quello di bilanciamento, che rivestiranno un ruolo sempre più importante per consentire il pieno sfruttamento del parco nazionale di generazione da fonti rinnovabili e lo scambio di servizi di flessibilità con l'estero. In particolare, la possibilità di esportare servizi di flessibilità consentirà di valorizzare al meglio le caratteristiche del parco termoelettrico italiano.

Al fine di indirizzare il processo di integrazione dei mercati verso soluzioni coerenti con le esigenze del mercato italiano, l'Autorità è impegnata non solo ai tavoli di confronto di ACER, ma anche nel coordinamento delle attività della *Iniziativa Regionale per il Centro Sud Europa*, di cui è regolatore guida. Da sottolineare, in tale ambito, anche il ruolo crescente dei paesi della sponda sud del Mediterraneo, sia europei che extra-UE, coordinati dall'associazione *MEDREG*, così come quello dei paesi dell'*Energy Community*, che comprende i paesi dell'area balcanica.

Gas: integrazione e completamento del disegno del mercato all'ingrosso

Anche nel settore del gas naturale stiamo assistendo ad una modifica profonda delle logiche stesse di funzionamento dei mercati. A differenza del settore elettrico, nel caso del gas la spinta principale al cambiamento è venuta fino ad ora dalla ristrutturazione ed integrazione dei mercati europei, insieme ai profondi cambiamenti in corso nella struttura mondiale dell'offerta di gas, più che dalle politiche per la sostenibilità ambientale.

Il nuovo assetto di regole in ambito europeo sta modificando profondamente le modalità di funzionamento del mercato. Inoltre, con riferimento ai contratti di lungo termine per l'approvvigionamento di gas naturale gli operatori che li detengono sono oggi in una fase di rinegoziazione dei contratti già conclusi in termini di volumi e prezzi, e di riflessione sul ruolo dei contratti di lungo periodo nel nuovo contesto. Lo spostamento verso modalità di utilizzo delle reti e di approvvigionamento orientate a promuovere una maggiore concorrenza nel breve termine comporta il progressivo cambiamento delle condizioni di funzionamento dei mercati europei a valle ed avrà un impatto sulla relazione tra la stessa Europa ed i paesi produttori. A questa profonda mutazione è necessario affiancare un contesto normativo-regolatorio all'altezza delle nuove esigenze.

In particolare, la regolazione stà affrontando alcuni importanti sfide. Prima tra queste la gestione della sicurezza (di breve e di medio-lungo periodo) con strumenti di mercato e nell'ambito del mercato; sicurezza che rimane fondamentale anche in un contesto caratterizzato dal calo della domanda.

In questo senso sta già evolvendo la regolazione dello stoccaggio di gas naturale, contemperando le esigenze di sicurezza del sistema con quelle di economicità. Da quest'anno (2013-2014) sono state avviate procedure di mercato per l'allocazione di capacità di stoccaggio, facendo emergere un segnale di mercato in merito al valore e alle esigenze di flessibilità del sistema nazionale del gas. Dal prossimo anno (1 aprile 2014-31 marzo 2015) l'allocazione della capacità sarà effettuata tutta ad asta. Sulla base degli stessi criteri, l'Autorità sta lavorando ora alla definizione del quadro di regolazione tariffaria per il prossimo quadriennio, anche al fine di coniugare la flessibilità del mercato con le esigenze di stabilità del quadro di regole per lo sviluppo degli investimenti. A tale proposito si evidenzia, tuttavia, la necessità di una definizione su base pluriennale delle modalità di allocazione della capacità - oggi decise annualmente dal Ministero dello sviluppo economico.

Una seconda sfida è la promozione della concorrenza e dell'efficienza di breve periodo, gestendo gli impatti della transizione. Il miglioramento del mercato di bilanciamento attraverso l'introduzione - a fine 2013 - e il perfezionamento - inizio 2014 - di una vera Borsa gas gestita dal GME (mercato *locational*), in cui il responsabile del bilanciamento acquista giornalmente le risorse necessarie per assicurare nel mercato del giorno successivo l'equilibrio tra domanda e offerta, rispondono a tale obiettivo. Un altro intervento necessario a tale fine è la modifica delle regole per il conferimento della capacità nei punti di riconsegna (ossia ove il cliente finale riceve fisicamente il gas), con l'obiettivo di ridurre i costi di transazione e di eliminare penalità e ostacoli a nuovi entranti con pochi clienti.

La terza sfida è la promozione della concorrenza di medio-lungo periodo anche attraverso l'aumento della contendibilità del mercato. A tale fine si dovrà lavorare, nell'ambito del processo di integrazione dei mercati, allo sviluppo e all'attuazione dei codici di rete europei.

Nuovo ruolo dei consumatori

A conclusione della *Memoria*, che abbiamo focalizzato - come anticipato nella sua *premessa* - sugli strumenti di regolazione che abbiamo attivato e su quelli che attiveremo nel prossimo futuro per perseguire gli obiettivi della strategia energetica, desideriamo brevemente soffermarci su un'ulteriore area strategica di attività per l'Autorità, sebbene essa non rientri direttamente nel perimetro della SEN: quella che guarda al ruolo dei consumatori nel sistema energetico attuale e in quello degli anni a venire.

I cambiamenti nei mercati all'ingrosso devono essere accompagnati da una coerente evoluzione dei mercati della vendita al dettaglio, che non hanno ancora raggiunto il grado di maturità atteso, con una percentuale ancora ridotta di famiglie e piccoli consumatori che sono passati al mercato libero, anche se negli ultimi anni si è registrata una maggiore dinamicità.

In particolare, l'attività di monitoraggio del mercato *retail* sviluppata dall'Autorità mostra una rilevante e perdurante asimmetria informativa tra venditori e clienti: nonostante sia in aumento la conoscenza generica dei mercati energetici, il piccolo consumatore, in media, sembra avere una capacità di scelta non sempre adeguata e un atteggiamento poco orientato alla ricerca di opportunità di mercato. Tale asimmetria informativa costituisce un ostacolo alla capacitazione dei clienti.

Su questo fronte l'azione dell'Autorità si muove in due direzioni. Da un lato, la definizione di un quadro di regole promotrici di una concorrenza reale, che costituisce la forma di tutela principale degli interessi dei consumatori. Con tale finalità l'Autorità ha recentemente costituito un gruppo di lavoro con gli operatori del settore, orientato a definire un quadro di norme certe e condivise nell'ambito dei rapporti contrattuali tra imprese distributrici e venditori.

Dall'altro lato, l'azione dell'Autorità è rivolta allo sviluppo di un quadro di regole e di strumenti orientati ad accrescere la capacità e l'attitudine dei consumatori a confrontarsi con il mercato e, per questa via, ad aumentare la loro fiducia nel mercato stesso. Tutto ciò richiede un aggiornamento della regolazione in grado di assecondare un'evoluzione delle responsabilità e delle procedure adeguata a consentire la transizione verso un sistema di cui la domanda diventa elemento attivo e centrale.

In particolare, nella definizione del nuovo quadro regolatorio il tema dell'efficienza energetica e della gestione della domanda sta diventando sempre più importante. L'imminente recepimento della Direttiva europea in materia (Direttiva 2012/27/CE) nell'ordinamento nazionale rappresenta, da questo punto di vista, un'occasione molto importante. Affinchè si sviluppi un'offerta concorrenziale di servizi per l'efficienza energetica e per la gestione attiva della domanda, favorendo anche l'ingresso nel mercato di nuovi operatori (*ESCOs*, *energy service providers*, aggregatori di piccoli carichi) è necessario assicurare idonee condizioni di contesto, quale ad esempio la disponibilità dei dati di misura, l'accesso dei consumatori ad informazioni tempestive sui propri consumi e sui costi relativi, la confrontabilità e qualità dei servizi offerti, la promozione della partecipazione attiva delle unità di consumo nei mercati energetici, a fianco delle tradizionali unità di produzione. Su questi temi la stessa Direttiva assegna un ruolo molto importante ai regolatori indipendenti di settore al fine, tra l'altro, di assicurare che le tariffe di rete, così come la disciplina del mercato elettrico, tengano in debito conto l'obiettivo di promuovere sia l'efficienza energetica, sia la partecipazione attiva della domanda al mercato stesso. Il perseguimento di tali obiettivi richiede altresì che il regolatore sviluppi opportune strutture per il trattamento dei dati misurati di consumo di proprietà del cliente finale assicurando la terzietà rispetto agli operatori di mercato, ai distributori e a ogni altro soggetto con interessi specifici nel settore.

Risponde ad obiettivi di efficienza anche il procedimento di revisione delle tariffe elettriche e degli oneri generali di sistema per i consumatori domestici, avviato dall'Autorità lo scorso anno. Nell'ambito di tale procedimento, dal prossimo 1° luglio sarà avviata una sperimentazione tariffaria per le famiglie che utilizzano pompe di calore elettriche come unico sistema di riscaldamento dell'abitazione di residenza. La sperimentazione è volta alla rimozione degli attuali ostacoli alla diffusione di queste tecnologie, non favorite dalla struttura progressiva delle tariffe di rete oggi in vigore, che penalizzano gli elevati consumi di elettricità.

L'obiettivo di aumentare il grado di capacitazione dei consumatori e, quindi, la possibilità di cogliere le opportunità offerte del mercato, richiede invece che la regolazione sviluppi sia strumenti di supporto alle scelte e di trasparenza, sia procedure stragiudiziali efficienti e rapide per risolvere i problemi nel rapporto tra clienti, venditori e esercenti, nel rispetto degli indirizzi europei di accessibilità, imparzialità, efficacia, economicità ed indipendenza.

A titolo di esempio, l'attivazione di un sistema informativo integrato per la gestione dei flussi informativi tra venditori, distributori e clienti consentirà di gestire i vari processi connessi con la gestione dei clienti attraverso una banca dati unica dei punti di prelievo, garantendo trasparenza, terzietà, certezza nello scambio dei flussi informativi tra tutti i soggetti coinvolti, nonché opponibilità delle informazioni così gestite. L'attivazione del sistema è preceduta e condizionata a risultati positivi circa l'affidabilità nei grandi numeri.

Tra gli interventi orientati ad aumentare la capacitazione dei clienti finali e la loro fiducia nel mercato rientrano anche quelli finalizzati ad una maggiore trasparenza dei documenti di fatturazione, quelli per il miglioramento della gestione dei reclami, nonché la predisposizione di graduatorie di affidabilità dei venditori al dettaglio.

Già nel 2013, al fine di aumentare la trasparenza e comprensibilità delle bollette da parte dei consumatori, a supporto di scelte di consumo consapevoli ed efficienti, l'Autorità ha avviato un'istruttoria conoscitiva sui documenti di fatturazione (cosiddetto progetto *Bolletta 2.0*), con l'obiettivo di razionalizzarne e semplificarne la struttura e il contenuto. Il progetto segue un percorso innovativo, ad elevata partecipazione dei consumatori e dei venditori. Tenuto conto di quanto emerso dalle audizioni dei soggetti interessati (guidate da uno specifico questionario elaborato dall'Autorità) è stato di recente approvato e pubblicato un documento per la consultazione nel quale l'Autorità ha presentato i primi orientamenti in materia.

L'obiettivo di rendere più efficaci le procedure di risoluzione dei problemi che insorgono tra i clienti e i venditori richiede prioritariamente di chiarire gli ambiti di applicazione, eliminare le sovrapposizioni e, conseguentemente, rendere più efficaci gli strumenti di assistenza ai clienti finali attualmente disponibili.

Più nello specifico, l'attività dell'Autorità è orientata a costruire, in prospettiva, un percorso per la risoluzione stragiudiziale dei contenziosi che parta da una assistenza territoriale, assicurata ai clienti finali da sportelli gestiti dalle associazioni dei consumatori, per passare agli strumenti di mediazione predisposti dall'Autorità, in cui tutti gli operatori siano, auspicabilmente, obbligati a partecipare, fino ad arrivare, su istanza delle parti, ad un pronunciamento dell'Autorità medesima avente carattere di obbligatorietà esecutiva.

Una soluzione di questo genere, se accompagnata da un rigoroso sistema di controllo della qualità delle prestazioni fornite, ha il vantaggio di coniugare più aspetti positivi: il rapporto di "prossimità" con il cliente, utile per aumentarne la fiducia e la consapevolezza, l'autorevolezza e la competenza del sostegno, e un affidabile segnale di *feed back* all'Autorità, indispensabile per integrare e/o modificare dinamicamente la regolazione.