Audizione Autorità per l'energia elettrica e il gas
17 luglio 2008

Intervento di Enel
Simone Mori

L'audizione annuale dell'Autorità per l'energia è un importante momento di confronto fra regolatore ed imprese, un confronto di importanza crescente nel contesto di progressivo avanzamento della liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas.

Siamo infatti convinti che l'esistenza di un dialogo continuo ed approfondito rappresenti un requisito fondamentale per migliorare la qualità delle decisioni regolatorie, aumentandone l'efficacia e riducendo i rischi di contenzioso.

Ciò è vero soprattutto in un mercato maturo, come è quello italiano, in cui la regolazione, già molto avanzata, tocca sempre più di frequente aspetti tecnici e di dettaglio.

Oggi, ad un anno dalla completa apertura del mercato *retail* dell'energia elettrica, questo incontro può essere anche l'occasione per una riflessione ed un primo bilancio su quanto avvenuto allo scopo di discutere gli obiettivi raggiunti ma anche le questioni ancora aperte.

Mercato retail

L'azione dell'Autorità, nell'alveo della disciplina introdotta con la legge 125 del 2007, ha consentito la definizione di un assetto di governance del mercato retail molto pro-concorrenziale, che prevede:

- la separazione societaria dell'attività di vendita alla maggior tutela. Tale separazione rappresenta un esempio unico nel panorama UE e costituisce una garanzia ulteriore alla contendibilità dei clienti. Separazione, peraltro, che per quanto ci risulta è stata attuata fino ad oggi solo da Enel;
- le aste per l'attribuzione del servizio di salvaguardia, soluzione, anche questa, che non ha eguali in ambito europeo e sulla cui bontà il giudizio ci sembra debba essere ancora sospeso;
- un modello di unbundling funzionale estremamente incisivo e pervasivo.

Il modello italiano si distingue, quindi, da quelli applicati in gran parte d'Europa, dove non sono state adottate misure di tenore analogo e dove gli *incumbent* continuano a beneficiare di evidenti vantaggi rispetto agli altri operatori.

Anche i meccanismi di *pricing* definiti per la maggior tutela sono stati orientati ad incentivare lo *switching* dei clienti verso il mercato libero.

Noi abbiamo condiviso sin dall'inizio la filosofia alla base questa impostazione, ritenendo che un assetto rigoroso e trasparente del settore fosse la maggior garanzia per un'effettiva concorrenza e, quindi, per far valere la nostra eccellenza sul mercato.

I risultati di questi primi mesi confermano che l'impostazione seguita sta producendo benefici in termini di concorrenzialità.

L'Italia emerge nettamente per i livelli di concorrenza raggiunti nel mercato al dettaglio, con risultati paragonabili a quelli dei mercati scandinavi e del Regno Unito, Paesi tradizionalmente *leader* nel percorso di liberalizzazione del settore elettrico.

Limitatamente al segmento di clientela industriale, i tassi di switching registrati in Italia sono oltre il 70 per cento. Nel settore domestico, a soli 6 mesi dall'apertura del mercato, il tasso di *switching* è stato del 3,6 per cento: si pensi che nel Regno Unito, dopo lo stesso periodo dall'avvio della liberalizzazione, la percentuale registrata fu solo del 2 per cento.

Tale vivacità si coniuga con una struttura di mercato frammentata, in cui Enel, principale operatore, ha una quota poco superiore al 20 per cento.

L'introduzione di nuove tecnologie (ad es. il contatore elettronico telegestito) ed una regolazione innovativa stanno favorendo uno sviluppo del mercato con offerte sempre più sofisticate. Basti pensare all'introduzione di contratti con prezzi orari per il settore domestico o all'utilizzo di metodologie di *load profiling* estremamente innovative, che consentono di trasmettere ai clienti segnali di prezzo più aderenti ai reali costi dell'energia.

Il completamento del processo di apertura del mercato *retail* può ora procedere nei giusti binari.

È tuttavia opportuno che vengano rimossi alcuni ostacoli e migliorate alcune soluzioni regolatorie che, a nostro avviso, possono rappresentare un freno al corretto sviluppo della concorrenza. A tale proposito, credo sia importante sottolineare due aspetti che riteniamo particolarmente critici.

1. L'Autorità ha deciso di introdurre un regime transitorio nell'applicazione della nuova metodologia di *load profiling*. Non discutiamo l'esigenza di prevedere un passaggio progressivo al nuovo regime, che comporterà un aumento di costi per alcune categorie di clienti che in precedenza beneficiavano nei fatti di un sussidio indiretto. La scelta dell'Autorità, che ha deciso di far coesistere i regimi multiorario e monorario, consente manovre di arbitraggio dei clienti in maggior tra i due regimi, incentivando lo *switch back* dal mercato libero al tutelato dei clienti con prelievi concentrati in ore di alto carico. Ciò rappresenta un vulnus per i contratti

già sottoscritti ed aumenta i rischi commerciali a detrimento del buon funzionamento del mercato.

2. Lo sviluppo del mercato porta alla ribalta, in modo ancora più evidente, la questione del credito. L'esperienza delle telecomunicazioni, dove pratiche di *free riding* hanno avuto grande diffusione, si sta ripetendo anche nel settore elettrico. In questo caso, la situazione è peraltro aggravata dall'elevato tasso di morosità di alcune categorie di clienti, in alcune aree del paese ed in alcuni settori della Pubblica Amministrazione. Non aiutano nemmeno i recenti interventi dell'Autorità Antitrust, che hanno reso ancora più difficoltoso incidere sulle situazioni di insolvenza. In questo contesto, sarebbe opportuno che venissero introdotti meccanismi, anche orientati al mercato, che consentano il trasferimento dei rischio creditizio a soggetti specializzati, in modo da consentire la verifica oggettiva del valore dei crediti insoluti e il riconoscimento dei relativi oneri da parte dell'Autorità.

L'incremento dei prezzi dei combustibili si è riflesso sull'aumento dei costi dell'Acquirente Unico, il cui portafoglio quest'anno è più esposto alla volatilità della borsa elettrica.

Nonostante i recenti aumenti, le tariffe pagate dai clienti, secondo le nostre previsioni, non risultano ancora sufficienti a coprire i costi di approvvigionamento delle società di maggior tutela. Rischia di ripetersi quindi anche per il 2008 quanto avvenuto nel periodo 2005-2007, in cui sono stati lasciati in capo ai responsabili della fornitura del mercato vincolato onere finanziari importantissimi. Anche la componente tariffaria a copertura dei deficit pregressi (UC1) sembra insufficiente a coprire il disavanzo 2007 entro la fine del 2008.

Tale condizione risulta ora particolarmente critica per le società esercenti la maggior tutela, costituite recentemente in attuazione della legge 125/07, che non possono contare su una struttura patrimoniale analoga a quella delle società di distribuzione che svolgevano il servizio di vendita ai clienti vincolati fino al 2007.

Mercato all'ingrosso

Come osservava il Presidente Ortis in occasione della presentazione della Relazione Annuale, le tensioni sul mercato dei prodotti petroliferi degli ultimi anni hanno reso meno evidenti gli ottimi risultati ottenuti dal processo di liberalizzazione in termini di contenimento dei prezzi finali per i clienti.

L'entrata di nuovi impianti, favorita da un quadro regolatorio certo, ha consentito un deciso aumento della concorrenza nel mercato all'ingrosso. La quota di mercato di Enel si è ulteriormente ridotta; nel 2008 produrremo infatti meno del 25 per cento del fabbisogno nazionale, un livello molto più basso

rispetto a quello dei principali operatori europei nei rispettivi Paesi di appartenenza.

L'impatto dell'aumento del prezzo del petrolio sui costi dell'energia è inevitabilmente molto pesante per tutti i Paesi e in particolare in Italia, considerata la sua elevata dipendenza dai prodotti petroliferi e dal gas. Nonostante ciò, i prezzi dell'energia elettrica all'ingrosso in Europa aumentano più che in Italia e attualmente, nelle borse elettriche di Francia e Germania, sono più che doppi rispetto allo scorso anno.

La stessa Autorità ha evidenziato la tendenza alla convergenza dei prezzi italiani con quelli del resto dell'Europa, dove – come noto - pure il *mix* di produzione è decisamente meno costoso, attribuendone le cause alla maggiore concorrenza in Italia.

È tuttavia opportuno che il Paese si doti di un sistema di regole complessive tale da superare le criticità legate alla dipendenza dagli idrocarburi e permettere la realizzazione, nel minor tempo possibile, di nuove centrali di produzione a carbone, in grado di coniugare un basso costo di produzione con un limitato impatto ambientale.

Dopo mesi di attesa è finalmente prossimo l'avvio del mercato a termine di strumenti derivati proposto da Borsa Italiana, che potrà favorire la copertura dalla volatilità dei prezzi *spot* sia ai consumatori che ai produttori.

L'Autorità ha avviato recentemente un tavolo di lavoro per la riforma del mercato dei servizi del dispacciamento. Enel ritiene necessario che tale riforma garantisca la complessiva coerenza del mercato elettrico ed elimini le attuali distorsioni del mercato dei servizi, ponendo fine al ricorso alle offerte integrative da parte di Terna, ad una contrattazione a termine su MSD che non è coerente col funzionamento del mercato sottostante nonché alle modifiche introdotte dalla delibera 165/06 (possibilità di revoca non onerosa delle offerte accettate sull'MSD ex-ante).

Tariffe elettricità e gas

La disciplina tariffaria per l'accesso alle reti di distribuzione e trasmissione di elettricità, giunta nel 2008 al terzo periodo, rappresenta senza alcun dubbio un caso di successo dell'azione regolatoria. Grazie alla regolazione incentivante le imprese hanno ottenuto forti efficienze, trasferite ai consumatori attraverso il *price cap* ed il *profit sharing*. Ciò ha consentito, dal 1999, di ridurre di circa il 40 per cento in termini reali le tariffe, che si attestano oggi su un livello fra i più bassi d'Europa.

Il terzo periodo regolatorio inizierà a breve anche per le tariffe di distribuzione del gas, dopo una fase caratterizzata da un elevato livello di contenzioso.

È per questo che vediamo con favore l'impostazione generale proposta dall'Autorità nella fase di consultazione, in particolare negli aspetti volti a superare le incertezze generate dalla metodologia parametrica in vigore nei primi due periodi regolatori.

In particolare, per la stima ai fini regolatori del capitale investito, è stato proposto un nuovo metodo basato sul costo di rimpiazzo, per sopperire ai casi in cui non sono disponibili dati puntuali sugli investimenti effettuati nel corso del tempo.

Abbiamo invece qualche perplessità in merito all'ipotesi di porre il metodo parametrico come limite superiore alle nuove valutazioni. Questo tipo di vincolo non permette di superare l'attuale sottostima del capitale investito e quindi delle tariffe.

Gli investimenti futuri, inoltre, dovrebbero continuare ad essere valutati in base alla spesa effettiva, invece che con il costo di rimpiazzo. Tale metodo infatti non permette di rilevare le disparità piuttosto significative tra i costi unitari d'investimento nelle diverse aree del Paese.

È apprezzabile, infine, la proposta di definire corrispettivi specifici per l'attività di misura che permettono di rimuovere potenziali ostacoli al processo di liberalizzazione.

Connessioni

Per i gestori di rete l'implementazione della nuova normativa per le connessioni, profondamente innovata con le delibere 281/05 e 89/07, ha richiesto notevoli sforzi al fine di modificare le prassi esistenti e standardizzare processi e sistemi informativi. Tali modifiche sono peraltro coincise con gli adeguamenti organizzativi conseguenti agli obblighi di separazione societaria. A questi mutamenti, infine, si è aggiunto un forte incremento delle richieste di connessione a seguito dell'entrata a regime dei nuovi incentivi per le fonti rinnovabili.

Di fronte a queste complessità, la gestione del transitorio ha inevitabilmente condotto a qualche ritardo nella fornitura del servizio di connessione che ha portato, a seguito di segnalazioni registrate dall'Autorità alla fine del 2007, all'avvio di un'istruttoria conoscitiva (Del. 290/07) conclusa lo scorso febbraio.

Tuttavia, negli ultimi mesi Enel ha messo in atto notevoli sforzi, al fine garantire un servizio di connessione efficiente e in linea con le previsioni dell'Autorità, prevedendo inoltre:

- un portale dedicato ai produttori che consente di guidare on-line l'avvio delle richieste di connessione e di monitorarne l'esecuzione;

- uno sportello in ogni unità territoriale di zona dedicato alle connessioni;
- nuovi sistemi di monitoraggio e controllo dei processi interni.

L'Autorità si appresta ora a modificare ulteriormente il quadro regolatorio delle procedure di connessione, attraverso l'adozione del Testo Integrato sulle Connessioni Attive. È importante avere un provvedimento teso a migliorare l'impianto regolatorio esistente, senza introdurre stravolgimenti che potrebbero tradursi in inevitabili inerzie temporali in fase di implementazione.

Gas: mercato all'ingrosso

Le recenti consultazioni proposte dall'Autorità sul tema delineano un disegno avanzato di sviluppo del mercato all'ingrosso del gas in Italia: la borsa del gas e il mercato del bilanciamento.

Sono strumenti che potranno migliorare il funzionamento del mercato del gas e offrire maggiori opportunità agli operatori ma che – in particolare per il mercato del bilanciamento – devono essere realizzati con un'opportuna gradualità e tenendo conto dell'attuale rigidità strutturale del sistema.

Segnaliamo, peraltro, l'esigenza che il disegno del mercato del bilanciamento tenga opportunamente conto delle forti interdipendenze fra mercato elettrico e mercato del gas. In particolare occorre evitare che l'acquisto di gas sul mercato del bilanciamento comporti aumenti poco ponderabili del rischio per il mercato elettrico.

Gas: uso dello stoccaggio di modulazione

La delibera 303/07 ha introdotto margini di flessibilità nell'utilizzo dello stoccaggio pur mantenendo la priorità di destinazione alla modulazione della clientela civile.

Riteniamo tale evoluzione quanto mai opportuna, per consentire la necessaria modulazione anche di altre tipologie di clientela, nell'attuale contesto di scarsità di capacità di stoccaggio.

Tuttavia, il meccanismo previsto per valutare i quantitativi di gas disponibile per le esigenze di fornitura ai clienti industriali nei fatti produce limitate flessibilità di accesso.

A tal proposito Enel ha presentato un'istanza di riesame della citata delibera 303/07 al fine di rendere tale flessibilità effettivamente utilizzabile.

In particolare, occorrerebbe riportare su base stagionale il monitoraggio delle giacenze in stoccaggio e prevedere elementi di mitigazione della responsabilità degli utenti in coincidenza di eventi straordinari (forza maggiore, manutenzioni, minori consegne da parte del fornitore internazionale).

Gas: telelettura e telegestione dei misuratori

L'Autorità sta introducendo sistemi di telelettura e telegestione anche nel settore del gas.

Alla luce dell'esperienza del settore elettrico, guardiamo con favore a tale iniziativa che permetterà entro pochi anni il conseguimento di notevoli benefici per l'intero settore in termini di:

- disponibilità di dati affidabili in tempo utile per ottimizzare l'utilizzo delle infrastrutture del sistema;
- nuove opportunità commerciali con la possibilità di differenziare l'offerta di servizi ai clienti finali;
- minori costi per la fornitura del servizio.

La consultazione dell'Autorità sulla telemisura tuttavia prevede l'adozione di requisiti funzionali molto stringenti che richiederebbero l'utilizzo di tecnologie ancora non pienamente mature. Ciò – a nostro avviso - potrebbe rallentare l'implementazione del progetto.

Concessioni gas

Alla vigilia della scadenza di un elevato numero di concessioni, il settore della distribuzione gas è ancora in attesa di una compiuta definizione del quadro normativo e regolatorio. Peraltro negli ultimi anni la pluralità di norme che si sono sovrapposte sul tema hanno generato dubbi interpretativi e un elevato numero di contenziosi.

Condividiamo quindi pienamente la proposta dell'Autorità di ampliare gli ambiti territoriali di concessione riducendone il numero a meno di cinquanta.

Ci auguriamo che un'eventuale riforma delle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali, di cui si sta parlando in questi giorni, non rappresenti una inversione di tendenza nel processo di semplificazione ed efficientamento di questo settore.

È nostra convinzione che sia anche necessario:

- completare quanto prima il quadro delle regole per l'aggiudicazione e la gestione dei nuovi affidamenti;
- valutare in prospettiva l'opportunità di estendere la durata delle nuove concessioni, incentivando gli operatori a programmare investimenti di medio/lungo termine in grado di accrescere la qualità e la sicurezza del servizio prestato;
- sospendere i nuovi affidamenti in attesa di una disciplina definitiva di settore per limitare incertezza e contenzioso.

Il “Pacchetto clima ed energia” della UE

Gli obiettivi su emissioni di gas serra, fonti rinnovabili ed efficienza energetica fissati dal Consiglio Europeo e noti come il 20-20-20 sono estremamente ambiziosi, in particolare per l’Italia.

In tale ambito la regolazione avrà il ruolo di selezionare gli strumenti e i meccanismi migliori per allocare le risorse con efficienza e contenere gli inevitabili incrementi dei costi dell’energia che ne risulteranno. Costi che, secondo le nostre valutazioni, potranno essere al 2020 dell’ordine di 10-15 miliardi di euro all’anno.

Rispetto al tendenziale, gli scenari di abbattimento delle emissioni prevedono minore domanda di energia, minore produzione da combustibili fossili, ma anche la necessità di maggiore capacità di riserva e di sviluppare micro-generazione distribuita e reti intelligenti.

Conosciamo gli oneri che le aziende elettriche italiane hanno dovuto e devono sostenere in questi primi anni di applicazione del sistema europeo di *emissions trading*. Si tratta di oneri maggiori rispetto a quelli dei *competitors* che operano in altri stati membri, dovuti ad un’attribuzione squilibrata degli obiettivi di riduzione delle emissioni.

La proposta di assegnare le quote di emissione in maniera armonizzata a livello europeo va quindi salutata come un elemento positivo. Bisogna tuttavia essere consapevoli del fatto che l’assegnazione di quote al settore elettrico esclusivamente a titolo oneroso fin dal 2013 avrà delle inevitabili conseguenze sui prezzi dell’elettricità in Italia, paese in cui finora l’impatto della CO_2 è stato molto contenuto rispetto ad altri mercati. Un’introduzione graduale delle aste, analogamente a quanto proposto per gli altri settori inclusi nel sistema, potrebbe favorire un transitorio più morbido.

Anche l’obiettivo sulle rinnovabili corre il rischio di riversarsi pesantemente sui prezzi dell’elettricità, in particolare se non saranno corrette alcune perduranti inefficienze dei sistemi di incentivazione e di autorizzazione.

Per mitigare questi impatti economici, vediamo due strade fondamentali da percorrere:

- riversare sulla fiscalità generale i costi sostenuti nell’interesse della collettività;
- dare il più ampio spazio possibile a meccanismi di flessibilità, quali crediti CDM/JI e trading delle garanzie d’origine rinnovabile, che consentono di migliorare l’efficienza economica del raggiungimento degli obiettivi.

Anche il tema dell’efficienza energetica merita la massima attenzione. Per conseguire la riduzione del 20 per cento dei consumi rispetto allo scenario tendenziale al 2020 si dovrebbe registrare un aumento verticale degli

obiettivi. Ciò richiede una riflessione sul meccanismo dei titoli di efficienza energetica e, più in generale, sugli strumenti da utilizzare per garantire l'equilibrio economico e finanziario degli operatori del settore energetico.