



L'industria elettrica italiana
e le attività regolatorie

Audizione annuale Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas

Luglio 2009

Introduzione

Nel corso dell'ultimo anno l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas ha fornito importanti contributi per la crescita del sistema elettrico e l'ulteriore sviluppo del mercato. Le occasionali, peraltro fisiologiche, divergenze di opinioni rispetto a talune problematiche e ad alcune valutazioni e decisioni, non hanno compromesso il dialogo e il confronto che, nel rispetto delle reciproche prerogative e funzioni, ha condotto a risultati che riteniamo possano essere giudicati positivi sia per i consumatori che per gli operatori.

Nel presentare l'attività svolta nell'ultimo anno, il Presidente Alessandro Ortis ha richiamato tre questioni di grande importanza.

Innanzitutto, la necessità di un ulteriore sviluppo degli investimenti nel settore, anche in conseguenza del mix delle fonti primarie utilizzate per la generazione elettrica, nel quale il gas naturale ha assunto un peso predominante.

In secondo luogo, il problema delle procedure autorizzative per la costruzione di nuove infrastrutture, giustamente ritenute troppo complesse, lunghe e dall'esito incerto.

In ultimo, l'incertezza dell'attuale disciplina delle concessioni, in particolare di quelle idroelettriche.

Tali richiami sono del tutto condivisibili in quanto rilevanti non solo per gli operatori ma per l'economia del Paese. La positiva soluzione di tali problemi costituisce, infatti, condizione necessaria per completare l'allineamento dei prezzi italiani dell'energia elettrica a quelli europei.

La situazione del mercato elettrico e la sua riforma

La dinamica dei prezzi dell'energia degli ultimi anni dimostra una chiara correlazione con l'evoluzione dei fondamentali del mercato internazionale dei combustibili.

Il ripiegamento delle quotazioni di questi ultimi ha prodotto una progressiva riduzione dei costi di generazione, sia pure con un *lag* temporale di alcuni mesi, conseguenza delle formule presenti nei contratti di approvvigionamento di gas naturale.

Il mercato elettrico è ormai fortemente competitivo, frammentato e contendibile, grazie agli ingenti investimenti realizzati a partire dall'avvio del processo di liberalizzazione.

Il crollo dei prezzi, che oggi si attestano ad un livello inadeguato a coprire i costi fissi - e in alcuni casi anche solo quelli variabili - dei cicli combinati di nuova generazione, unitamente alla situazione di overcapacity, resa particolarmente evidente dal crollo della domanda registrato in questi mesi, mette a repentaglio i futuri investimenti nel settore e rende più incerto e oneroso l'accesso al loro finanziamento.

È pur vero che ci sono alcuni aspetti di disegno e di funzionamento del mercato che possono essere ulteriormente migliorati e per questo era stato avviato con Confindustria un processo di riforma del mercato.

A tale proposito Assoelettrica esprime perplessità in merito alle modalità con cui tale processo è stato poi effettivamente attuato.

Il ricorso al decreto legge rimane, a nostro avviso, lo strumento d'intervento meno appropriato, in particolare in un sistema delicato e complesso come quello dei settori dell'energia elettrica e del gas.

Nel mercato dei servizi per il dispacciamento, anch'esso oggetto della riforma del mercato, abbiamo assistito nell'ultimo anno ad una forte riduzione dei costi di approvvigionamento da parte di Terna, dovuti in parte anche in questo caso al miglioramento delle condizioni competitive. Esistono sicuramente delle

situazioni che possono essere migliorate ulteriormente, dovute riteniamo sostanzialmente alle congestioni sulla rete di trasmissione e, quindi, alla mancata soluzione dei problemi autorizzativi.

In tema di zone abbiamo accolto con soddisfazione l'affermazione di Terna circa il ridimensionamento dei problemi che avevano condotto alla formulazione dell'ipotesi di suddivisione della zona nord. Ci auguriamo che, completate le analisi del caso, si possa quindi rimandare ogni decisione al riguardo alla naturale scadenza del triennio di verifica della funzionalità della suddivisione in zone del mercato.

Per chiudere con il tema della riforma del mercato all'ingrosso riteniamo essenziale la celere creazione di un mercato a termine dell'energia elettrica liquido e ben funzionante. Ciò rappresenta, infatti, condizione necessaria per favorire sia un miglior equilibrio tra le esigenze della domanda e dell'offerta, sia per esaltare le ricadute positive della competizione sui prezzi.

Connesso a tale problematica è il tema del cosiddetto *capacity payment*, ovvero dello sviluppo della contrattazione a termine con l'obiettivo di favorire l'adeguatezza della capacità di generazione, su cui è stata di recente lanciata una consultazione. Come precisato in dettaglio nel documento di osservazioni inviato nei giorni scorsi, gli operatori del settore manifestano forte preoccupazione sul meccanismo proposto che rischia di introdurre pesanti distorsioni sul corretto funzionamento del mercato. Si ritiene quindi più opportuno che nel breve termine l'Autorità concentri la propria attività sul miglioramento del meccanismo esistente, in modo da renderlo maggiormente premiante per gli impianti in grado di fornire flessibilità al sistema, che non trovano al momento un sufficiente pay-off sul mercato anche in ragione delle scarse ore di utilizzo.

Ciò detto, il positivo confronto sulla riforma del mercato elettrico all'ingrosso intervenuto con il MSE, con quest'Autorità, con le altre istituzioni tecniche del settore e, soprattutto, con gli operatori della domanda ha consentito, a nostro

avviso, la definizione di un'agenda condivisa di misure da intraprendere nel prossimo futuro. Ci auguriamo che gli interventi individuati possano essere adottati secondo le scadenze previste. Confermiamo in ogni caso la nostra disponibilità a proseguire fattivamente nel confronto avviato.

Non meno importanti della riforma del mercato all'ingrosso, appaiono gli interventi sul cosiddetto segmento *retail* del mercato. Come evidenziato dal presidente Ortis, l'apertura del mercato ai consumatori domestici, avviata ormai da due anni, pur tra le inevitabili difficoltà connesse a un cambiamento così sostanziale, rappresenta un caso di successo, in particolare se ci si confronta con gli altri Paesi europei. Il tasso di *switching* finora registrato in Italia, pari a quasi il 9 per cento, è tra i più elevati in Europa.

La prosecuzione del processo di liberalizzazione - e ci auguriamo in futuro anche quello di privatizzazione nel caso delle ex municipalizzate - ha favorito la nascita e la crescita di nuovi operatori e sospinto quelli esistenti verso una dimensione sempre più internazionale, che tra l'altro sta generando ricadute assai positive per l'economia nazionale. La presenza di una molteplicità di soggetti è elemento vitale per la competizione e per il mercato e da questo punto di vista il settore elettrico italiano si pone in posizioni di avanguardia a livello europeo.

Ciò premesso, la situazione anche in questo caso è perfettibile. Nel segmento *retail* rimangono ancora da promuovere interventi per favorire una sempre più ampia competizione. Allo stesso tempo andrebbe, a nostro avviso, più incisivamente stimolato il passaggio dei consumatori dal servizio di maggior tutela al mercato libero sia attraverso un'ulteriore semplificazione delle procedure e del quadro regolatorio, sia portando a definitiva soluzione i problemi connessi al trasferimento delle comunicazioni e delle informazioni tra gestori delle reti e imprese di vendita.

In quest'ambito, s'inquadra anche la problematica relativa alla "morosità" che, come rammentato dallo stesso Presidente Ortis, sta assumendo dimensioni

preoccupanti ed esige un'analisi molto seria e approfondita. Valuteremo con attenzione il nuovo provvedimento annunciato dall'Autorità. Ci permettiamo di insistere su un aspetto: la necessità che siano adottati con rapidità provvedimenti incisivi prima che la questione sfugga al controllo acquistando caratteristiche di straordinarietà.

Si ritiene anche opportuno che l'Autorità individui e attui dei meccanismi d'incentivo e penalizzazione nei confronti delle aziende distributrici con riferimento ai servizi che queste devono prestare agli utenti del dispacciamento in immissione e in prelievo sulla base della disciplina definita dall'Autorità medesima.

Un'ultima breve considerazione concerne la costruzione di un mercato europeo dell'energia elettrica più equilibrato e funzionale alle esigenze degli operatori e dei consumatori e nel quale le dinamiche competitive possano dispiegare tutti i loro benefici. Apprezziamo in proposito l'attenzione e le iniziative proposte dall'Autorità. Ai fini della miglior difesa degli interessi nazionali, per il futuro auspichiamo una più stretta consultazione ed un maggior raccordo operativo tra le rappresentanze degli operatori e l'Autorità e, tramite essa, con il nuovo soggetto - ACER - in fase di costituzione a livello europeo. Ci auguriamo che il nostro Paese sia in grado di esprimere e sostenere con successo candidature di alto profilo.

Gli indirizzi europei in tema di energia e ambiente e i problemi italiani

L'individuazione delle grandi tematiche verso le quali dovrà rivolgersi l'attenzione dell'Autorità, così come quella delle altre istituzioni coinvolte e degli stessi operatori del settore, non può naturalmente prescindere dal contesto internazionale e nazionale di politica energetica e ambientale che è venuto delineandosi negli ultimi anni. Se, da un lato, le imprese elettriche italiane saranno chiamate ad affrontare la criticità di una modifica del mix di generazione, indirizzando nuovi investimenti verso il nucleare e una più incisiva crescita delle fonti rinnovabili, dall'altro incombono i nuovi obiettivi europei di

riduzione delle emissioni di gas climalteranti, di sviluppo delle fonti rinnovabili e di miglioramento dell'efficienza negli usi finali dell'energia.

Si tratta di temi che costituiranno un inevitabile riferimento anche per l'attività di regolazione e che potranno essere oggetto di iniziative nell'ambito della facoltà propositiva, assegnata all'Autorità dalla legge che l'ha istituita.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata alla questione dello sviluppo della generazione da fonti rinnovabili, non solo alla luce degli obiettivi imposti a livello europeo, ma anche delle sanzioni che potrebbero essere comminate in caso di loro mancato conseguimento. Guardiamo con favore alla norma recentemente introdotta e che, con effetto dal 2011, trasferisce l'obbligo di acquisto dei certificati verdi dai produttori termoelettrici agli utenti del dispacciamento in prelievo. Ci auguriamo che l'attuazione della disposizione in questione avvenga in coerenza con la motivazione che l'ha originata, vale a dire quella di favorire una razionalizzazione del sistema d'incentivazione, superando i tentativi volti a limitare la portata e le modalità della modifica introdotta.

Le imprese italiane dovranno intensificare nei prossimi mesi i loro sforzi avviando molteplici iniziative e investimenti per lo sviluppo delle fonti rinnovabili in Italia e in altri Paesi, sia dell'Unione Europea, sia al di fuori di essa, ma con i quali sia realizzabile un sistema di connessione diretta.

Da questo punto di vista è certamente auspicabile lo sviluppo di una filiera industriale che consenta alle imprese nazionali di competere ad armi pari con le imprese estere. Per consentire ciò e per il corretto perseguimento degli obiettivi comunitari non si potrà, però, prescindere da un periodo non breve di incentivazioni, le quali potranno essere periodicamente modulate in ragione dell'avvicinamento alla maturazione delle diverse tecnologie. Il Paese dovrà, quindi, farsi carico di un onere inizialmente destinato a crescere, per poi consolidarsi negli anni a venire. Di tale onere complessivo andrà valutata la sostenibilità economica non escludendo, come proposto nella relazione, l'eventualità di un suo trasferimento, totale o parziale, sulla fiscalità generale.

La valutazione della sostenibilità delle politiche di incentivazione delle fonti rinnovabili dovrà in ogni caso tenere conto dei benefici connessi alla riduzione di emissioni di CO₂ e degli altri inquinanti, al contenimento delle importazioni di combustibili fossili nonché al contributo per la sicurezza degli approvvigionamenti e per la mitigazione degli effetti delle fluttuazioni dei prezzi dei combustibili fossili. Qualora, come auspichiamo e crediamo, il perseguimento degli obiettivi della direttiva si accompagnerà allo sviluppo di una filiera industriale di settore, andrebbero anche conteggiate le ricadute positive in termini di innovazione, di conseguimento di una migliore efficienza energetica nonché i benefici occupazionali e quelli connessi alla crescita dell'economia nazionale.

Vi è, inoltre, da ricordare che l'adeguamento della rete di trasmissione rappresenta un'altra condizione necessaria allo sviluppo delle fonti rinnovabili. Come accennato in precedenza, a causa del mancato adeguamento della rete di trasmissione, la produzione da fonti rinnovabili, in particolare da energia eolica, è oggi limitata in varie aree del Paese. A fronte di livelli di crescita delle installazioni eoliche che, grazie all'impegno degli operatori, stanno assumendo valori sempre più importanti (più di 1000 MW solo nel 2008), in alcune zone si registrano con sempre maggior frequenza riduzioni della potenza dispacciabile per effetto delle crescenti congestioni sulla rete di trasmissione. Tali riduzioni hanno interessato impianti per una potenza installata pari a circa un terzo dell'intero parco eolico. Si tratta di una situazione che sta generando crescente incertezza per il corretto ritorno economico degli investimenti realizzati e rischia di pregiudicare lo sviluppo di quelli futuri. Ciò anche in conseguenza dei criteri di riconoscimento e remunerazione della mancata produzione, stabiliti con la delibera n. 330/07, che ristorano solo in parte le perdite che gli operatori subiscono. In attesa dell'auspicata attuazione degli interventi di potenziamento della rete nelle aree interessate appare, pertanto, opportuna una modifica dell'attuale disciplina, in grado di ristorare in maniera più consona le perdite che gli operatori dovessero continuare a subire. In proposito abbiamo di recente inviato un'articolata proposta di intervento.

Alcune considerazioni sul Piano triennale 2009-2011

Venendo, infine, al “Piano triennale di attività per il triennio 2009 - 2011”, condividiamo l’analisi svolta nel documento di presentazione, in particolare per ciò che concerne le iniziative da sviluppare.

Desideriamo formulare alcune considerazioni in merito ad alcuni aspetti segnalati nel Piano.

Crediamo che, malgrado la crisi economica mondiale, in Europa siano necessari nuovi investimenti per il potenziamento e l’ammodernamento delle infrastrutture e degli impianti di produzione, per favorire una sempre più ampia competizione sui mercati e per migliorare l’economicità e la qualità dei servizi destinati ai consumatori.

A riguardo un’opportunità ci sembra quella del decreto legge 1° luglio 2009, n.78, (decreto anticrisi) che prevede interventi urgenti per la realizzazione delle infrastrutture energetiche (sia centrali che reti); in particolare crediamo che il ricorso al Commissario possa costituire un’utile misura anche allo scopo di accelerare la ripresa economica del Paese.

Appare senza dubbio interessante l’ipotizzata iniziativa di costituire una borsa internazionale del petrolio che, forte del potere contrattuale e promozionale che potrebbe avere “un’unica voce” europea, faciliterebbe accordi di lungo termine, scevri da influenze speculative, e contratti di approvvigionamento di idrocarburi più trasparenti, sicuri e quindi convenienti.

In conclusione, condividiamo sia gli obiettivi generali sia gli obiettivi strategici indicati nel Piano.

Riteniamo peraltro, che in merito al contenimento del presunto potere di mercato degli operatori dominanti e quanto al miglioramento dell’efficienza

energetica, sia auspicabile individuare strumenti che minimizzino vincoli e distorsioni, situazione che non sempre nel passato si è verificata.

Quanto, in ultimo, al potenziamento degli strumenti di consultazione e di interlocuzione con operatori e consumatori, rimandiamo alle osservazioni presentate nell'ambito della consultazione "Disciplina dei procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas". In proposito ribadiamo, comunque, la richiesta che i documenti di consultazione contengano sia una parte illustrativa, sia uno schema dettagliato del provvedimento. In merito all'analisi di impatto regolatorio (Air) apprezziamo gli sforzi compiuti per ampliare il novero dei provvedimenti sottoposti a tale metodologia.