
***Un'analisi retrospettiva
della regolazione energetica
tra esigenze di programmazione,
interlocuzione con gli stakeholder
e realizzazione degli obiettivi***

Premessa

In questa breve analisi ci vogliamo soffermare su tre caratteristiche fondamentali delle attività di un'autorità di regolazione:

- 1) la programmazione delle attività attraverso la definizione di obiettivi strategici e specifici
- 2) la realizzazione delle attività
- 3) il confronto con gli stakeholder

Per quanto riguarda i primi due aspetti, abbiamo analizzato i Piani operativi annuali, alla luce delle attività AEEG e del confronto temporale tra azioni previste e realizzate. Il Piano strategico triennale e il Piano operativo annuale sono due strumenti innovativi, di cui si è dotata l'Autorità negli ultimi anni. Da un lato hanno lo scopo di organizzare il lavoro interno in maniera più strutturata, dall'altro la pubblicità esterna all'inizio di ciascun anno serve a dare un segnale agli operatori sulle priorità dell'AEEG. Ci è sembrato opportuno compiere un'analisi del secondo, che definisce in maniera più dettagliata gli obiettivi e che permette un confronto più agevole tra enunciazione e realizzazione degli obiettivi.

Relativamente al confronto con gli stakeholder, attività che ha caratterizzato positivamente l'AEEG fin dalla nascita, anche qui con l'utilizzo di procedimenti innovativi rispetto al contesto tradizione della pubblica amministrazione italiana (si pensi all'utilizzo dell'analisi d'impatto della regolazione), abbiamo voluto prendere in esame la sovrapposizione temporale dei documenti di consultazione, un aspetto critico più volte enunciato dagli operatori e che a nostro avviso merita di essere preso in esame, insieme al numero e alla durata media, al fine di migliorare continuamente le modalità di interlocuzione con il sistema.

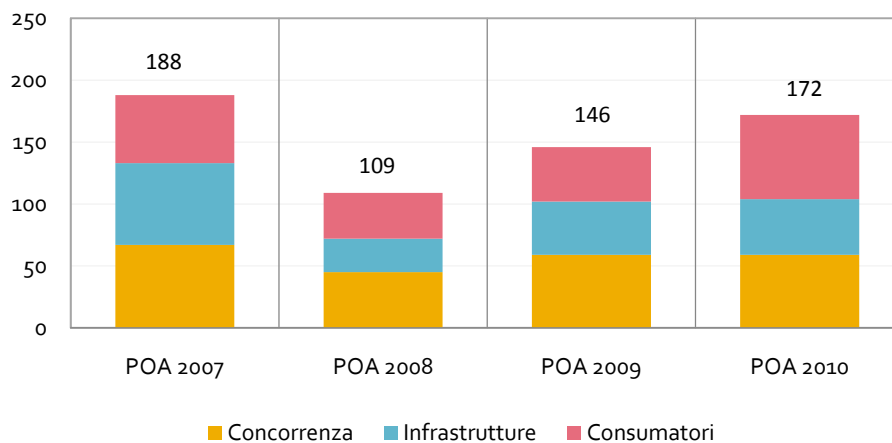
1. I piani operativi annuali (POA)

Il Piano Operativo Annuale (POA) è uno strumento di cui l'Autorità si avvale a partire dal 2007. In Figura 1.1 abbiamo offerto una rappresentazione relativa alla consistenza numerica degli obiettivi fissati, suddivisi per le tre principali categorie di intervento: concorrenza, infrastrutture e consumatori. Il POA 2007 prevedeva 188 obiettivi specifici, di cui, complessivamente 67 per l'obiettivo generale della concorrenza, 66 per le infrastrutture e 55 per ciò che attiene i consumatori. Il 2008 vede una riduzione netta del numero complessivo degli obiettivi specifici (forse una presa d'atto rispetto al sovraccarico dell'anno precedente?), i quali passano a 109, 45 per la concorrenza, 27 per l'ambito infrastrutture e 37 rivolti ai consumatori. Negli anni successivi, seppur non si siano raggiunte le cifre rilevate per il 2007, si assiste ad un deciso aumento del numero complessivo degli obiettivi specifici: 146 nel 2009 e 172 nel 2010.

Da segnalare soprattutto il peso crescente degli obiettivi rivolti ai consumatori, che raggiungono il loro massimo storico nel 2010, divenendo la prima categoria di intervento. Al di là di qualche variazione di attribuzione (che denota comunque una sensibilità crescente verso i consumatori, in un periodo sempre più delicato, prima per l'aumento dei prezzi della materia prima e poi per la crisi economica), ci chiediamo se questa evoluzione risponda anche a un cambio di pelle dell'azione

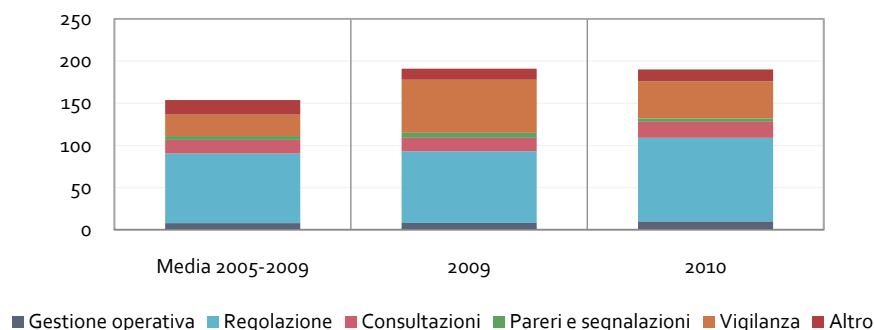
AEEG, in una fase di maggiore maturazione della regolazione. Così potrebbe anche essere letto il crescente peso che negli ultimi anni ha assunto la voce vigilanza, ispezione e sanzioni sul totale dei provvedimenti (Figura 1.2).

Figura 1.1: Numero complessivo degli obiettivi per categoria di intervento



Fonte: Elaborazione dati AEEG

Figura 1.2: Attività complessiva per categoria di atti (primo semestre)



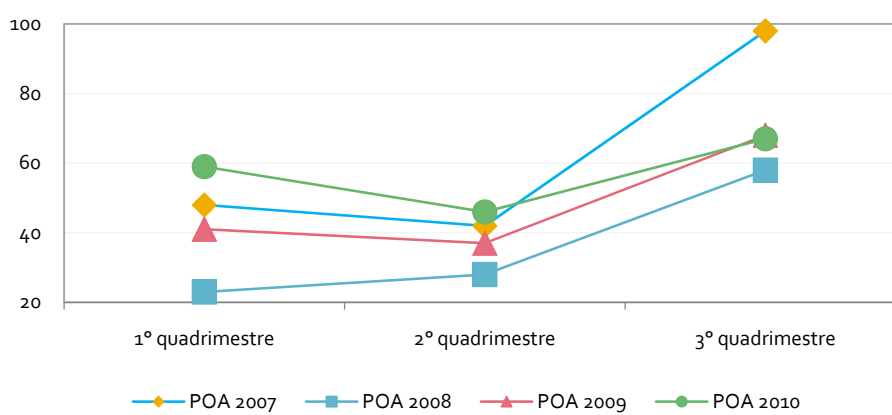
Fonte: Elaborazione dati Aeg

In Figura 1.3, la scansione degli obiettivi specifici è effettuata con riferimento alla ripartizione in quadrimestri, così come definita dai piani. Naturalmente l'ipotesi di base è che una ripartizione omogenea degli obiettivi nei quadrimestri (periodi di tempo sufficientemente lunghi per risultare indipendenti o quasi da particolari stagionalità, se non altro extra-regolatorie) sia più efficiente rispetto a un profilo temporale disomogeneo, sia dal punto di vista dell'Autorità sia da quello degli stakeholder. Tralasciando la suddivisione in categorie e osservando il dato aggregato, lo sbilanciamento verso il terzo quadrimestre è molto evidente per i POA del 2007, 2008 e 2009. Una conseguenza certamente dovuta alle scadenze relative all'ultima parte dell'anno (che determinano una forte attività soprattutto nel mese di dicembre) ma di cui forse occorrerebbe tener conto se possibile (ad esempio anticipando alcuni obiettivi non legati a una particolare scadenza temporale). L'ultimo POA, quello del 2010, appare in questo senso quello più equilibrato temporalmente,

prevedendo rispettivamente per i tre quadrimestri 59, 46 e 67 obiettivi (nei precedenti il terzo quadrimestre conteneva un numero di obiettivi più che doppio rispetto al quadrimestre precedente).

È interessante notare come in generale gli obiettivi posti al secondo quadrimestre siano, complice l'estate ma forse anche l'attività di preparazione interna in vista dello scatto finale dell'ultimo periodo dell'anno, numericamente di entità inferiore rispetto agli altri. Fa eccezione in questo caso il POA 2008, la cui struttura prevedeva 23 obiettivi per il 1° quadrimestre, 28 per il 2° e 58 per il 3°.

Figura 1.3: Numero complessivo degli obiettivi secondo il riferimento temporale



Fonte: Elaborazione dati Aeed

2 Il confronto temporale tra attività programmate ed effettive

Nelle elaborazioni riportate in Figura 2.1, è presentata un'analisi relativa ai provvedimenti AEEG in attuazione degli obiettivi specifici appena descritti dal punto di vista numerico. Nuovamente, l'analisi è effettuata a decorrere dal 2007 ma stavolta si ferma al POA 2009. Una specifica attenzione è infatti rivolta al confronto tra il quadrimestre nel quale l'obiettivo è stato fissato ed il quadrimestre nel quale è stato emanato quantomeno un provvedimento che di fatto concretizza quanto perseguito nel POA.

Nei panel presenti nella colonna di sinistra della Figura 2.1 sono riportati i valori relativi al POA 2007. Una prima analisi complessiva conferma come la suddivisione in quadrimestri rappresenti certamente una struttura organizzativa che ha un valore tutt'al più indicativo, visto il forte disallineamento temporale tra obiettivi e azioni. Questo fenomeno risulta di tutta evidenza se ci si riferisce agli obiettivi infrastrutturali. Gli obiettivi realizzati, che erano inseriti nel primo quadrimestre, hanno visto la luce nella seconda parte dell'anno per il 75%. Ancora, per quanto attiene gli obiettivi fissati al 2°, gli atti realizzati sono stati emanati nel terzo quadrimestre per un non trascurabile 37,5%. Per il resto, sia per quanto attiene la categoria degli obiettivi che la distribuzione temporale, non emergono particolari osservazioni.

Nel caso del Piano Operativo Annuale 2008, le eccezioni osservate per il solo settore infrastrutture assumono una valenza sufficientemente generale nei programmi fissati dal piano. Se, infatti, è evidente un consistente matching tra obiettivi fissati nel 1° quadrimestre realizzati nello stesso quadrimestre, l'evidenza perde forza osservando l'attività svolta nel 2° e 3° quadrimestre. Per quanto attiene il secondo quadrimestre, ad esempio, la totalità degli obiettivi relativi alla concorrenza tradotti in provvedimento sono stati equamente realizzati tra primo, secondo e terzo quadrimestre dell'anno (Figura 2.1/centro-centro). Inoltre, per quanto riguarda gli obiettivi per il settore consumatori, gli atti che ne hanno dato attuazione sono per il 12,5% relativi al prima parte dell'anno, per il 50% alla seconda e per il rimanente 37,5% alla terza.

Figura 2.1: Confronto temporale tra quadrimestre di emanazione dei provvedimenti di attuazione e quadrimestre in cui erano fissati i relativi obiettivi specifici Valori %



Fonte: Elaborazione dati Aeg

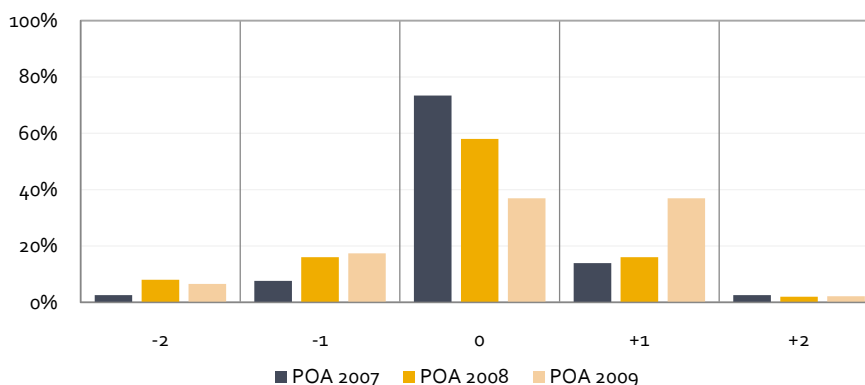
Un'ulteriore interessante osservazione riguarda la scansione degli obiettivi fissati per il terzo quadrimestre. I provvedimenti attuativi sono in questo caso evidentemente sbilanciati verso il terzo

quadrimestre, le quote che tuttavia sono state rilevate nel corso del primo e del secondo non sono affatto trascurabili. Nel caso dell'ambito "concorrenza" i valori raggiungono rispettivamente il 22% e il 44% del totale, mentre nel caso delle infrastrutture in entrambi i casi la percentuale di disallineamento calcolata è pari al 20%.

Il fenomeno del disallineamento sembra accentuarsi nel 2009. I provvedimenti relativi alle infrastrutture appaiono sfasati di un periodo sia nel primo che nel secondo quadrimestre (anche se l'esiguo numero di provvedimenti contribuisce a dimensionare il fenomeno in maniera senz'altro più drammatica di quanto realisticamente dovrebbe). Anche nel caso dell'obiettivo consumatori appare un deciso sfasamento per i provvedimenti attesi per la prima parte dell'anno (il 71,4% sono stati emanati nel secondo quadrimestre) ed un profilo di realizzazione accettabile nel caso degli obiettivi relativi al secondo e al terzo quadrimestre dell'anno (Figura 2.1/destra). Nel complesso l'obiettivo consumatori evidenzia maggiori tratti di regolarità rispetto al timing indicato nel POA. Fatta eccezione per il 2° quadrimestre, negli altri casi la maggior parte dei provvedimenti è stata adottata nella stessa porzione di tempo definita dal piano.

Per controllare attraverso una rappresentazione sintetica il grado di sfasamento temporale tra programmazione e realizzazione abbiamo riportato il valore cumulato degli scostamenti in valore percentuale in Figura 2.2. Dal grafico appare evidente come la maggioranza degli atti prodotti dall'Aeeg rispetti la cadenza temporale stabilita nei programmi dei POA. Tuttavia si nota un maggiore disallineamento nel tempo, che è culminato con il Piano del 2009, nel quale i provvedimenti emanati nel periodo successivo a quello previsto (37%) raggiungono sostanzialmente dal punto di vista numerico quelli che hanno rispettato le intenzioni iniziali (con un lag pari a zero). Il dato non è certamente bilanciato dalla produzione provvedimentoale effettuata con un anticipo di un periodo (17,4%), che appare tuttavia in lieve aumento nel tempo. I provvedimenti per cui si è verificato lo slittamento di due periodi, in anticipo o in ritardo, possono essere considerati marginali.

Figura 2.2: Sfasamento temporale degli atti realizzati rispetto al timing stabilito nel piano operativo . Valori %



Fonte: Elaborazione dati Aeeg

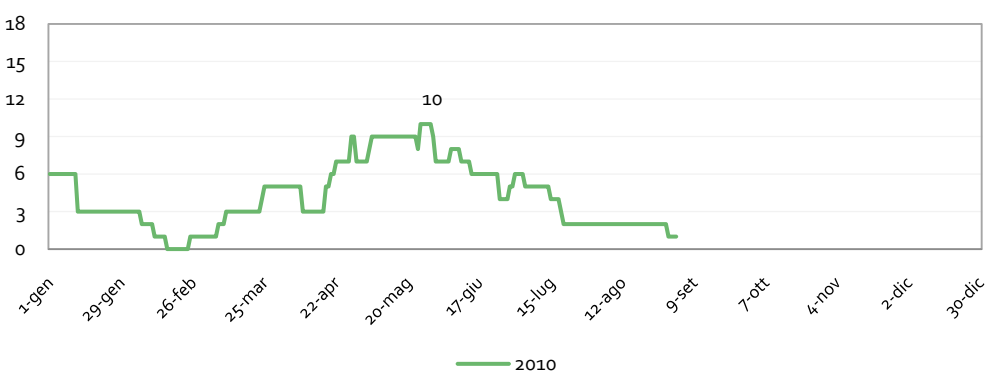
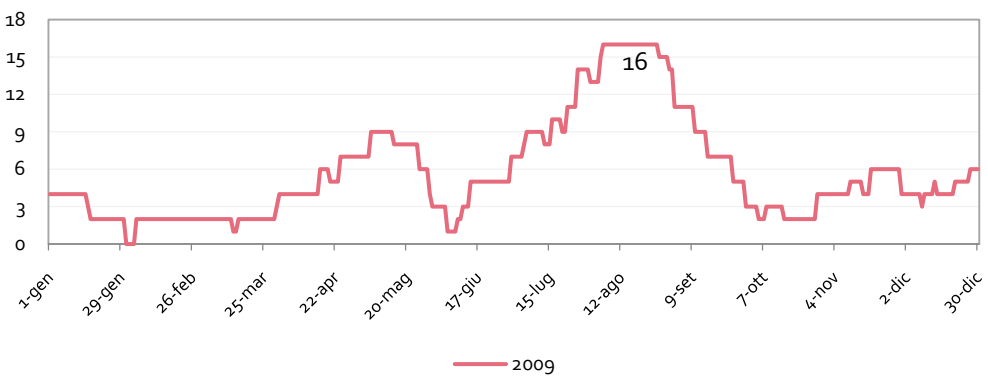
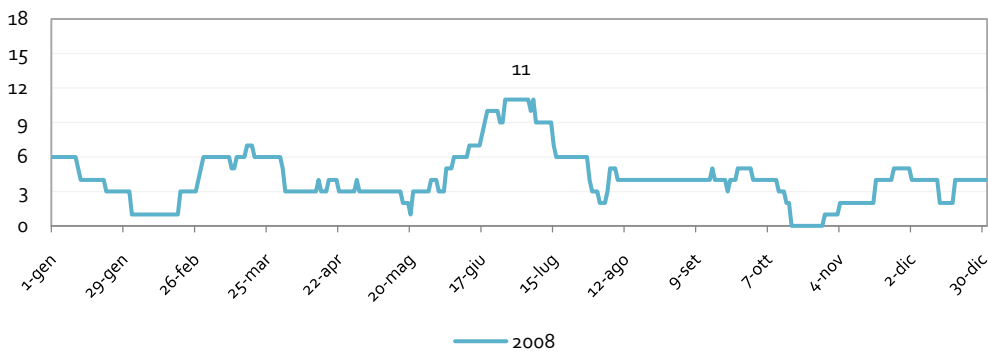
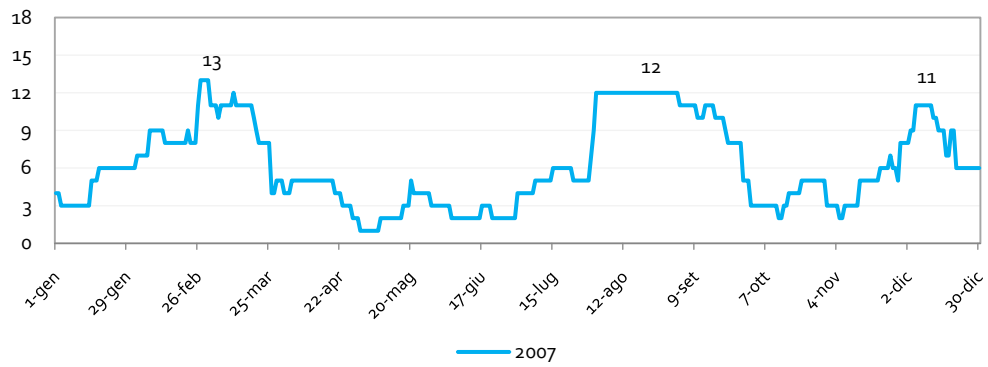
3. Il terzo parametro, oltre numero e durata: un'analisi della sovrapposizione temporale dei documenti di consultazione

In conclusione è dedicata una sezione particolareggiata ai documenti in consultazione proposti dall'AEEG dal 2007 ad oggi. Nella relazione annuale, si riporta la serie storica relativa al numero e alla durata media delle consultazioni (volume "2004-2010: l'attività di regolazione e controllo", pag.69). In realtà, un terzo parametro che ci sembra rilevante è quello relativo al numero di documenti di consultazione aperti contestualmente durante l'anno solare.

Come un numero elevato di consultazioni indica una maggiore capacità di interlocuzione con gli stakeholder, una durata media superiore e un numero di sovrapposizione minore favorisce la qualità di questa stessa relazione tra AEEG e soggetti interessati. Naturalmente, all'aumentare del numero e della durata media, aumenta in media anche il numero delle consultazioni aperte. L'ottimo, dal punto di vista degli stakeholder, sarebbe pertanto quello di avere un profilo quanto più piatto delle consultazioni da dover fronteggiare. Si può anche aggiungere che non tutte le consultazioni, che insistono in un dato istante temporale, si rivolgono agli stessi stakeholder, anche se la presenza di soggetti verticalmente integrati e la crescente interazione orizzontale tra gas ed elettricità rende più significativa la questione dell'overlapping temporale.

L'analisi proposta nei grafici riportati in Figura 3.1, come per le elaborazioni precedenti, si basa sul confronto degli anni 2007, 2008, 2009 e 2010. Nel complesso l'attività di consultazione non sembra accompagnarsi a un particolare tipo di regolarità lungo il corso dell'anno, sia dal punto di vista del profilo assunto sia dal punto di vista del timing. Il cumulo di consultazioni aperte determina dei picchi che generalmente sono concentrati nei mesi a cavallo della stagione estiva. È questo il caso del 2008 e del 2009. Nel primo caso il carico di consultazioni aperte cresce progressivamente dal singolo documento relativo al giorno 20 maggio fino agli 11 documenti in essere che interessano il periodo 26 giugno – 5 luglio. Successivamente il numero decresce in maniera brusca e si mantiene attorno ad una media di 2 consultazioni aperte fino alla fine dell'anno. Nel 2009 il picco, dal minimo registrato il giorno 5 giugno (1 consultazione aperta), è ben più consistente, raggiungendo le 16 unità nel periodo 6 – 27 agosto (occorre tuttavia notare che nel 2009 il prodotto tra numero e durata media delle consultazioni ha raggiunto il valore massimo storicamente). Anche in questo caso, il declinare verso i primi mesi autunnali si accompagna con una riduzione del valore cumulato di documenti in consultazione. Il punto minimo è raggiunto nel periodo 17-28 ottobre, in cui sono state aperte contemporaneamente solo 2 consultazioni. Tuttavia, fino alla fine dell'anno il numero dei documenti in essere non si discosta da un valor medio di 4. Il profilo delle consultazioni del 2010 torna a essere simile a quello del 2008, anche se dal punto di vista temporale l'incremento delle consultazioni in cumulo sembra anticipare il periodo estivo. Il massimo livello è raggiunto tra il 26 e il 30 maggio, con 10 consultazioni aperte.

Figura 3.1: Numero delle consultazioni aperte durante l'anno solare



Il confronto tra anni, raffigurato nella Figura 3.1, indica chiaramente che il 2007 si distingue sostanzialmente dagli altri anni presi in esame per la presenza di tre picchi annuali (certamente un andamento sub-ottimale rispetto agli anni successivi, che presentano un solo picco). Dai primi giorni dell'anno, il numero di documenti cresce fino a raggiungere le 13 unità nell'intervallo 27 febbraio-2 marzo. Il decremento che segue tale periodo si arresta attorno alla fine del mese di giugno, ove il numero di documenti procede nuovamente verso un nuovo punto massimo. Massimo che è stato raggiunto il giorno 2 agosto (12 documenti) e mantenuto per un intero mese fino al 3 settembre. Un ulteriore punto di massimo relativo interessa la settimana tra il 6 dicembre e il 12 dicembre (11 documenti).

In conclusione è indubbio che l'overlapping delle consultazioni rappresenti un tratto per certi versi inevitabile dell'attività spesso e volentieri parallela di un'Autorità complessa come l'AEEG. Proprio per questa ragione, però, crediamo sia importante tenerne conto e, nei limiti del possibile, trovare un maggiore coordinamento tra attività programmata e profilo temporale delle consultazioni.