



Autorità per l'energia elettrica e il gas

PIANO STRATEGICO
PER IL TRIENNIO 2012 – 2014

26 LUGLIO 2012

INDICE

1. INTRODUZIONE	3
2. PRINCIPALI LINEE EVOLUTIVE DELLA REGOLAZIONE DEI SERVIZI IDRICI	4
3. LINEE STRATEGICHE NEL SETTORE DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS NATURALE	5
3.1 Lo sviluppo selettivo delle infrastrutture energetiche.....	7
3.2 La transizione verso un nuovo di paradigma di mercato all'ingrosso dell'energia elettrica ...	9
3.3 Attuazione di una regolazione del settore del gas naturale in grado di coniugare sicurezza e mercato.....	10
3.4 "Capacitazione" (<i>empowerment</i>) del consumatore	11
3.5 L'enforcement come strumento per una migliore regolazione	13
3.6 Una regolazione semplice e di qualità	14
3.7 La review gestionale	15
3. GLI OBIETTIVI STRATEGICI E LE LINEE DI AZIONE	17

1. INTRODUZIONE

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) pubblica il Piano strategico per il triennio 2012-2014 con la finalità di far conoscere a tutti i soggetti interessati la propria visione prospettica e le linee di intervento che hanno ispirato la propria attività nella prima metà dell'anno in corso e che l'Autorità intende continuare a perseguire nell'esercizio delle funzioni di propria competenza.

In particolare, il Piano contiene le linee strategiche e le connesse linee d'azione che l'Autorità intende perseguire nel triennio per i settori dell'energia elettrica e del gas naturale.

In aggiunta, il documento contiene prime indicazioni in relazione alle linee evolutive della regolazione dei servizi idrici, per i quali l'Autorità ha da pochi mesi assunto responsabilità. Il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito con la legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha infatti soppresso l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, trasferendo all'Autorità le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici e innervando tali funzioni con i poteri che derivano all'Autorità dalla legge istitutiva (legge 14 novembre 1995, n. 481).

Un'attività ricognitiva della situazione del settore, inclusa una mappatura degli operatori e degli *stakeholder*, ha consentito all'Autorità di mettere in evidenza le numerose criticità che oggi caratterizzano il servizio idrico. Successivamente a tale ricognizione, l'Autorità ha avviato una prima fase operativa, funzionale anche a definire le linee d'azione più efficaci per consentire al settore di superare tali criticità e, in particolare, per promuovere il processo di investimenti di cui il settore ha urgente ed ingente necessità.

È solo a valle della definizione delle suddette linee d'azione che sarà possibile declinare le linee strategiche e, soprattutto, gli obiettivi strategici dell'Autorità con riferimento ai servizi idrici. In tale occasione si procederà, pertanto, ad integrare il presente documento che, al momento, si focalizza sui soli settori dell'energia elettrica e del gas naturale.

Ciononostante, è opportuno sin d'ora evidenziare che, sebbene i due macroambiti di intervento – energia elettrica e gas, da una parte, e servizi idrici dall'altra - presentino marcate specificità settoriali, gli obiettivi generali ed i principi a cui la regolazione deve ispirarsi sono gli stessi. L'Autorità ritiene, dunque, che l'attività di regolazione dei servizi idrici debba essere impostata in un quadro metodologico coerente con quello adottato nei due settori dell'energia già regolati e, quindi, orientato ad assicurare la stabilità del contesto regolatorio in cui gli operatori esercitano la propria attività, attraverso la definizione di tariffe eque, certe e trasparenti, l'individuazione di adeguati parametri di qualità

del servizio, la tutela degli utenti, la sostenibilità e la certezza degli investimenti. Naturalmente tale coerenza dovrà essere perseguita nel rispetto dei vincoli normativi esistenti e tenendo conto delle diverse caratteristiche strutturali dei settori.

Il documento è organizzato in tre sezioni. Nella prima sono sintetizzate le principali linee evolutive della regolazione dei servizi idrici. La seconda sezione descrive le Linee Strategiche nei settori dell'energia elettrica e del gas per il periodo 2012-2014, declinate in Obiettivi Strategici nell'ultima sezione.

2. PRINCIPALI LINEE EVOLUTIVE DELLA REGOLAZIONE DEI SERVIZI IDRICI

L'azione dell'Autorità con riferimento alla regolazione del servizio idrico integrato, sarà improntata al superamento delle principali criticità che ancor oggi – a quasi venti anni dalla adozione delle legge Galli - caratterizzano questo servizio.

In primo luogo, quindi, l'obiettivo sarà quello di definire una regolazione stabile e coerente, che si declini cioè nel rispetto di principi chiari e resi noti a tutti i soggetti interessati con adeguato anticipo. La stabilità del quadro normativo e regolatorio è, infatti, un presupposto fondamentale per consentire la tempestiva realizzazione – a costi contenuti – del rilevante piano di investimenti di cui il settore ha fortemente bisogno, non solo per migliorare la qualità del servizio e della risorsa, ma anche per tutelare l'ambiente, garantire il buono stato ecologico della risorsa acqua e la sicurezza dell'approvvigionamento.

La promozione degli investimenti sarà perciò l'elemento caratterizzante la strategia dell'Autorità nel settore che si declinerà, come già avviene nel caso della regolazione delle infrastrutture nei settori dell'energia, nel rispetto della più ampia tutela degli interessi dei consumatori. Pertanto, la regolazione dovrà prevedere che trovino riconoscimento in tariffa i costi degli investimenti solo dopo che le opere siano effettivamente entrate in esercizio e, comunque, in misura dell'efficienza, efficacia e tempestività di realizzazione degli stessi.

Anche nel caso dei servizi idrici, la regolazione punterà sulla selettività; in particolare, saranno prioritariamente promossi gli investimenti con rilevanti caratteristiche di criticità ed urgenza, quali gli impianti di depurazione e quelli necessari per riportare le caratteristiche di qualità dell'acqua entro gli standard previsti dalla Commissione europea.

In genere, si intende improntare la regolazione alla promozione dell'efficienza nella gestione del servizio ed al conseguente trasferimento ai consumatori dei relativi benefici.

Ciò richiederà che sia assicurata la tenuta dei conti secondo procedure che ne garantiscano il riscontro contabile (certificazione), la tracciabilità e la pertinenza, attraverso l'adozione di una regolazione di separazione contabile ed amministrativa pienamente coerente con quella già applicata nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale.

L'azione a tutela del consumatore si concretizzerà non solo attraverso livelli tariffari commisurati ai costi efficienti, ma anche assicurando il rispetto di adeguati livelli di qualità tecnica e commerciale del servizio.

Infine, saranno previste opportune articolazioni tariffarie e specifiche forme di agevolazione a tutela delle famiglie e delle fasce sociali più bisognose.

3. LINEE STRATEGICHE NEL SETTORE DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS NATURALE

Il triennio 2012-2014 si configura, per i settori energetici, come un periodo di eccezionale cambiamento. D'altronde, già il 2011 è stato un anno senza pari in termini di intensità e di celerità dei fenomeni di mutazione dei fondamentali. Nei tre anni successivi al 2011 dovranno essere assunte e implementate le azioni necessarie al completamento del mercato interno dell'energia elettrica e del gas, come indicato dal Consiglio Europeo dello scorso febbraio. L'armonizzazione ed integrazione dei mercati si dovrà, inoltre, sviluppare in parallelo alla riforma del sistema energetico europeo verso assetti ambientalmente sostenibili. Si tratta di ristrutturazioni radicali, non sempre tra loro adeguatamente coordinate, i cui impatti sono già evidenti.

Per quanto riguarda l'Italia, nell'elettricità il *driver* principale del cambiamento è stato, fino ad ora, il tumultuoso e non pianificato sviluppo delle fonti rinnovabili. Il cambiamento repentino del parco di generazione ha comportato modifiche non trascurabili nelle modalità di funzionamento dei mercati, facendo emergere criticità che fino a poco tempo fa, seppure presenti, non erano ritenute preoccupanti e che, se non affrontate con decisione, potrebbero arrivare a mettere a rischio la stessa sicurezza del sistema. Il completamento del processo di decarbonizzazione della produzione di energia elettrica e, in particolare, l'integrazione di una quota sempre crescente di fonti rinnovabili richiederà il superamento di tali criticità, con lo sviluppo di un nuovo paradigma di mercato. A tal fine bisognerà rivedere i meccanismi di funzionamento dei mercati stessi, ma anche riflettere complessivamente sul ruolo dei diversi soggetti coinvolti, inclusi i piccoli consumatori.

La necessità di definizione di un nuovo paradigma di funzionamento dei mercati elettrici, coerente con gli obiettivi di sostenibilità ambientale ma allo stesso tempo attento alle ragioni dell'efficienza e della sostenibilità economica, non sempre è

riflessa nel processo di revisione dei mercati nazionali ai fini della loro integrazione. Negli anni passati l'integrazione, infatti, si è spesso mossa in un'ottica orientata ancora a sistemi di produzione di energia elettrica tradizionali. Questo ha portato, ad esempio, a concentrarsi prevalentemente sull'integrazione dei mercati di breve termine – cosiddetti mercati del giorno prima e mercati intraday – lasciando in secondo piano il coordinamento nel dispacciamento e la remunerazione degli investimenti in un mercato con prezzi sempre più volatili e con un parco di generazione non ottimizzato.

Anche nel settore del gas naturale stiamo già 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, piuttosto che dalle politiche per la sostenibilità. Il nuovo assetto di regole in approvazione in ambito europeo sta modificando profondamente le modalità di funzionamento del mercato. Il primo impatto importante si ha con riferimento ai contratti di lungo termine per l'approvvigionamento di gas naturale, per i quali si prospetta l'accelerazione di una crisi che trova le sue radici nello stesso processo di liberalizzazione. Di fatto, siamo 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 più orientate alla flessibilità, comporta il progressivo cambiamento delle condizioni di funzionamento dei mercati a valle, dentro all'Europa, 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.

Nella transizione il ruolo stesso delle autorità di regolazione settoriale sta cambiando. Tale cambiamento è spinto dalla ricerca di un nuovo equilibrio tra politica energetica, politica ambientale, regolazione e mercato, in un contesto in cui gli obiettivi sostenibilità ambientale dei sistemi energetici diventano sempre più importanti e si incrociano con obiettivi di politica industriale. La trasversalità delle tematiche ambientali richiederà in misura crescente un approccio multisetoriale e multilivello. L'ambito di definizione delle regole si sta, inoltre, spostando sempre di più dal livello nazionale a quello europeo e, per certi limitati aspetti, globale. La partecipazione attiva e consapevole al processo di definizione delle nuove regole diventa dunque condizione necessaria per assicurare coerenza tra gli obiettivi europei e le realtà nazionali. Ciò richiede, da un lato, un impegno importante del regolatore nel processo di decisione delineato dal cosiddetto Terzo Pacchetto - affinché le nuove norme possano rappresentare per l'Italia più un'opportunità che un vincolo - e, dall'altro, una regolazione nazionale coordinata con gli sviluppi in corso in ambito europeo - affinché il quadro regolatorio possa rimanere stabile nel tempo e possa

stemperare le eventuali criticità in un contesto più esteso. Nel tempo aumenterà inoltre la rilevanza strategica - per l'Italia così come per l'Unione Europea - dei mercati extra europei, in particolare quelli dell'area balcanica e del Mediterraneo. In questo quadro è importante promuovere l'esportazione dei nostri modelli di regolazione.

Nel definire le linee d'azione per il prossimo triennio non si può, infine, prescindere da elementi più generali di valutazione del difficile quadro macroeconomico. Già dal 2009 la crisi ha portato ad un rallentamento preoccupante all'economia del Paese, riverberandosi in modo incisivo anche nei comparti energetici. La reazione condivisibile del nostro Governo al difficile quadro macroeconomico ha visto rafforzare le politiche di rigore.

A questo rigore il settore dell'energia non può e non deve sottrarsi. Allo stesso tempo, lo sviluppo infrastrutturale e il perseguimento degli obiettivi di sviluppo ambientalmente compatibile del settore energetico possono costituire leve efficaci per la ripresa della crescita del Paese. Il binomio rigore-crescita non può, tuttavia, essere configurato in modo qualunque. Esso richiede, piuttosto, non solo di evitare inefficienze, così da liberare risorse, ma anche e soprattutto, di utilizzare le risorse liberate e quelle disponibili in modo selettivo, privilegiando gli interventi a maggior efficacia ed efficienza. Un modo corretto di coniugare rigore-crescita passa, quindi, attraverso il criterio della selettività e questo vale anche per la regolazione che compete all'Autorità.

L'azione di questo Collegio è rivolta, e continuerà ad esserlo nel corso del triennio, alla gestione del cambiamento, coniugando il criterio del rigore con le esigenze di integrazione del mercato nazionale in un mercato unico europeo, concorrenziale, sicuro ed ambientalmente sostenibile. Nell'impostazione del proprio Piano Strategico l'Autorità conferma le indicazioni programmatiche già delineate un anno fa, ritenendo tuttavia di doverne adeguare l'attuazione al contesto mutato, sia a livello settoriale che generale.

In particolare, in questi tre anni si privileggeranno le linee strategiche illustrate nel seguito.

3.1 Lo sviluppo selettivo delle infrastrutture energetiche

Nel corso del triennio, l'Autorità intende rafforzare il proprio impegno per dotare il Paese di un sistema di infrastrutture energetiche - sia a livello nazionale che locale - efficiente e moderno, adeguato alle esigenze dei consumatori. Tale sforzo, tuttavia, anche in considerazione della grave crisi economico finanziaria che ha colpito i paesi industrializzati e, in particolare, l'Italia, dovrà più che in passato essere guidato da logiche di selettività.

In altri termini, l'Autorità intende favorire una crescita infrastrutturale capace di garantire benefici superiori ai costi, introducendo criteri di remunerazione e incentivazione che premino la capacità degli investimenti di fornire servizi

realmente utili al mercato e alla sicurezza e sostenibilità del sistema energetico, oltre che in grado di accrescere la qualità del servizio.

Tale logica ha già trovato applicazione nella regolazione delle attività di distribuzione e trasmissione dell'energia elettrica per il periodo 2012-2015 e sarà confermata nella regolazione delle infrastrutture gas per il nuovo periodo regolatorio.

Il criterio della selettività nella regolazione delle infrastrutture è stato inizialmente applicato attraverso una modulazione - in funzione del tipo di investimento - del rendimento riconosciuto sul capitale investito. A tendere, tuttavia, dovrà tradursi in una crescente responsabilizzazione dell'esercente rispetto alla propria performance nell'erogazione del servizio (cosiddetta regolazione *output based*). Tali strategie innovative di regolazione dovranno, comunque, assicurare forme di incentivazione all'efficienza, al fine di una minimizzazione dei costi operativi e di investimento.

Particolare attenzione dovrà essere data allo sviluppo e alla applicazione diffusa di tecnologie innovative, quali quelle a supporto della gestione attiva delle reti di distribuzione o al controllo della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, nonché quelle a supporto dell'attività di misura. L'integrazione strutturata delle nuove tecnologie nel sistema elettrico richiederà, tra l'altro, una riflessione sugli assetti regolatori sottostanti e sui relativi modelli di mercato. Esemplare in questo senso è il caso dell'auto elettrica.

In questo ultimo ambito, l'impegno di questa Autorità sarà rivolto all'avanzamento del programma di diffusione degli smart meter nel settore del gas naturale, nonché alla valutazione, anche tramite progetti pilota, delle potenzialità di modelli organizzativi alternativi, quali sistemi di misura con multiservizio. Anche in questo caso la regolazione dovrà essere improntata al principio della selettività e dell'efficienza, anche sfruttando le economie derivanti dal coordinamento dei piani di investimento nei settori dell'energia elettrica e del gas.

Nel settore del gas, così come già fatto per l'energia elettrica, l'Autorità ritiene necessario focalizzare l'attenzione sugli sviluppi di rete ritenuti strategici, collegando l'incentivazione all'effettiva messa a disposizione del mercato di capacità e servizi di rete. Tra questi, ad esempio, gli investimenti nelle infrastrutture (metanodotti e centrali di compressione) per consentire l'inversione del flusso fisico alle interconnessioni, individuando meccanismi di regolazione capaci di fornire stimoli all'efficienza nel processo di investimento.

Per quanto riguarda in particolare il servizio di distribuzione di gas naturale, a seguito del completamento del quadro normativo in materia di affidamento del servizio, ci si sta avviando verso un nuovo assetto, con una presumibile ulteriore riduzione del numero di operatori. Ciò richiederà tra l'altro una revisione del quadro regolatorio con una migrazione verso un sistema incentrato su nuovi

ambiti territoriali di concessione. Questo si dovrà accompagnare ad una revisione della regolazione della qualità tecnica, al fine di semplificarla e renderla coerente con i nuovi ambiti.

3.2 La transizione verso un nuovo di paradigma di mercato all'ingrosso dell'energia elettrica

Per quanto riguarda i mercati all'ingrosso dell'energia elettrica, l'azione dell'Autorità nei prossimi anni sarà volta ad avviare le riforme necessarie per la transizione verso un nuovo paradigma di mercato. Nel prossimo triennio tale azione si svilupperà prevalentemente lungo due direttrici: una maggiore responsabilizzazione dei produttori di energia elettrica, anche da fonte rinnovabile - al fine di non gravare con oneri impropri sui consumatori - ed il completamento dell'integrazione del nostro mercato con i mercati confinanti. In particolare, entro il 2014 dovrebbe diventare operativo l'accoppiamento del mercato del giorno prima italiano con quelli di Francia, Germania-Austria, Svizzera e Slovenia. Dovranno inoltre proseguire sia l'integrazione dei mercati infragiornalieri - per consentire agli operatori di concludere transazioni il più possibile vicino al tempo reale, anche al di fuori dei confini nazionali - sia l'integrazione dei mercati di bilanciamento, al fine di sfruttare al meglio le risorse e di ottenere segnali di prezzo che ne permettano una corretta valorizzazione. Una migliore integrazione con gli altri mercati europei è sicuramente un obiettivo strategico anche per il mercato italiano; tuttavia, le scelte tecniche sulle sue modalità di implementazione possono portare ad esiti tra loro molto diversi e devono essere valutate con attenzione.

Le trasformazioni in corso a livello internazionale si accompagnano ad impellenti esigenze di riforma del quadro di regole nazionale. La crescente penetrazione di fonti rinnovabili, intermittenti e meno prevedibili, nella generazione di energia elettrica richiede, infatti, una revisione sia delle regole del dispacciamento, sia di quelle di funzionamento dei mercati organizzati per la compravendita di energia elettrica. Tale revisione dovrà favorire, tra l'altro, una migliore programmabilità delle fonti rinnovabili. L'intervento sui meccanismi di mercato dovrà essere effettuato tenendo conto delle dinamiche in corso a livello europeo, al fine di evitare l'attuazione di soluzioni transitorie incompatibili con il disegno previsto a regime. L'importanza delle fonti rinnovabili non deve portare ad abdicare ai principi di efficienza e di corretta attribuzione delle responsabilità, con la conseguente distorta allocazione di costi indotti sul sistema elettrico, per effetto del loro peculiare sviluppo.

La recente evoluzione del mercato all'ingrosso ha, tra l'altro, comportato un forte cambiamento nell'andamento dei prezzi della Borsa elettrica rispetto al passato; andamento nel 2009 preso come base della definizione delle fasce orarie e dei corrispettivi del kilowattora per i clienti del servizio di tutela. Da qui la necessità di riflettere sulle strutture di prezzo per i consumatori domestici e, più in

generale, sulle modalità di trasferimento al cliente finale di segnali di prezzo sempre più dinamici e difficilmente prevedibili.

Per rispondere alla variabilità della produzione da fonte rinnovabile sarà inoltre necessario completare la revisione della disciplina del dispacciamento, tenendo conto del contesto strutturale e di mercato in rapida trasformazione, e delle sempre maggiori esigenze di flessibilità, necessarie anche al mantenimento in sicurezza del sistema. La revisione del servizio di dispacciamento dovrà, tra l'altro, rendere compatibile l'articolazione dei servizi con la struttura dei costi ed ampliare la partecipazione alla fornitura di servizi di rete anche alle unità di produzione alimentate da fonti rinnovabili e alle unità di consumo. In Europa sono stati adottati approcci alternativi alla gestione del dispacciamento: si tratta di valutare quale sia quello più valido per il nostro Paese e indirizzare i processi comunitari in tal senso.

Nel riformare i mercati è, infine, necessario prevedere strumenti che aumentino il grado di coordinamento tra scelte di investimento negli impianti e lo sviluppo della rete. In questo senso l'Autorità si è mossa in anticipo rispetto a molti Paesi europei, definendo i criteri a cui dovrebbe ispirarsi un nuovo mercato della capacità produttiva per garantire la sicurezza del sistema ai clienti finali senza eccessi di prezzo. L'attivazione di meccanismi di mercato non amministrati per la remunerazione della capacità produttiva resta una priorità per completare i mercati.

3.3 Attuazione di una regolazione del settore del gas naturale in grado di coniugare sicurezza e mercato

Anche il mercato all'ingrosso del gas naturale è in forte evoluzione e richiede importanti interventi di revisione della regolazione. Siamo, infatti, di fronte ad un momento di forte discontinuità del settore del gas naturale in Europa. In tale situazione, al fine di supportare lo sviluppo del mercato e l'incremento del livello di concorrenzialità, è necessario che la regolazione sia sottoposta ad un processo di revisione, già iniziato con l'introduzione dal dicembre 2011 del nuovo sistema di bilanciamento, verso un sistema sempre più basato su principi di mercato e coerente con l'evoluzione della regolazione a livello comunitario. In particolare, nel triennio si dovranno, da un lato, rivedere le modalità di valorizzazione degli sbilanciamenti e, dall'altro, ampliare l'insieme delle risorse utilizzate - secondo criteri di mercato - per gestire in sicurezza il sistema. Tra queste, in particolare il linepack e la capacità di rigassificazione. Tutto ciò dovrebbe portare ad una più efficiente gestione delle risorse disponibili, migliorando la sicurezza del sistema.

A questi si devono accompagnare interventi volti ad assicurare la disponibilità di risorse a condizioni economicamente sostenibili, in un'ottica di lungo periodo. A tal fine, l'introduzione delle nuove regole europee di *congestion management* e *capacity allocation* dovrà, tra l'altro, essere affiancata dal ricorso a strumenti

innovativi che, oltre a promuovere la concorrenza e la liquidità del mercato all'ingrosso, consentano di gestire, a livello di sistema ed in accordo con le dinamiche di mercato, la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti (a prezzi ragionevoli per i consumatori finali). Strumenti quali, a mero titolo di esempio, coperture di tipo assicurativo contro particolari rischi di prezzo realizzato sul mercato spot o di bilanciamento, ovvero meccanismi che responsabilizzino maggiormente gli operatori rispetto alle conseguenze delle loro azioni in termini di maggior o minor sicurezza del sistema. Ad esempio, si potrebbe prevedere che un operatore di sistema (per esempio SNAM) acquisti dal mercato, sulla base di regole appositamente definite, dei prodotti di lungo termine che prevedano una copertura rispetto al rischio che i livelli medi di prezzo nel mercato all'ingrosso si posizionino al di fuori di una banda di valori predefinita.

Un altro tema, non certo secondario, che si pone in prospettiva è quello della valorizzazione della materia prima nella definizione delle condizioni di tutela per i consumatori domestici e le piccole imprese. In particolare, la modifica strutturale in corso nel mercato del gas, impone urgentemente una riforma dell'attuale meccanismo di determinazione e aggiornamento della cosiddetta QE per il segmento di mercato in tutela. Una prima riforma, già avviata a stralcio con il decreto legge n. 1/2012 e con un successivo provvedimento dell'Autorità, risponderà all'esigenza di trasferire almeno in parte ai clienti il segnale di prezzo derivante dal mercato spot. Ciò non deve, tuttavia, tradursi in ingiustificati extra profitti per le società di vendita al dettaglio. Extra profitti che si realizzerebbero, in particolare, nei limiti in cui queste ultime potessero acquistare il gas nel mercato spot a prezzi sensibilmente inferiori ai costi dei contratti di importazione di lungo periodo, senza peraltro contribuire a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti a prezzi ragionevoli, sostenendo i rischi legati a tali contratti. In prospettiva, il riformato sistema di tutela di prezzo dovrebbe evolvere in modo da trasferire ai clienti finali un segnale di prezzo allineato ai valori registrati nel mercato spot. Ciò si dovrebbe accompagnare all'individuazione di nuovi strumenti – più efficaci ed efficienti – per proteggere i consumatori rispetto all'eventualità di prezzi troppo elevati.

3.4 “Capacitazione” (*empowerment*) del consumatore

Affinché il cambiamento dei mercati all'ingrosso possa condurre effettivamente ad un nuovo paradigma di funzionamento dei settori energetici, è necessario che esso sia accompagnato da una coerente evoluzione dei mercati della vendita al dettaglio, che non sembrano infatti aver raggiunto il grado di maturità atteso. I piccoli consumatori, incluse le famiglie, sono stati liberi di scegliere il proprio fornitore per più di cinque anni nel settore elettrico e più di nove in quello del gas. Anche se negli ultimi anni si è registrata una maggiore dinamicità, solo una percentuale ridotta di famiglie è fornita di gas naturale e di elettricità a condizioni di mercato diverse da quelle di tutela. Inoltre, i dati evidenziano come raramente

il processo di switching rappresenti un genuino cambio di fornitore, sostanziandosi il più delle volte nel mero passaggio dall'esercente il servizio di maggior tutela ad un'altra società di vendita dello stesso gruppo o, addirittura, nel semplice cambio di contratto con la stessa società.

Gli snodi da affrontare sono di duplice natura.

Da un lato la definizione di un quadro di regole promotrici di una concorrenza sana, che rappresenta la forma di tutela principale degli interessi dei consumatori. Questo richiede un aggiornamento della regolazione in grado di assecondare un'evoluzione delle responsabilità e delle procedure adeguata a consentire la transizione verso un sistema in cui la domanda diventa elemento attivo e centrale. In particolare, il tema del *demand-side-management* e della promozione dell'efficienza energetica diventerà centrale nei prossimi anni. Affinchè si sviluppi un'offerta concorrenziale di servizi per l'efficienza energetica e per la gestione della domanda è tuttavia necessario assicurare idonee condizioni di contesto, quale ad esempio la disponibilità dei dati di misura, l'accesso del consumatore finale ad informazioni tempestive e facilmente ottenibili sui propri consumi e sui costi relativi, la confrontabilità e la qualità dei servizi offerti, l'integrazione delle risorse *demand side* nel mercato e nel sistema energetico. D'altronde, la gestione delle informazioni e la disponibilità dei dati, incluse le misure dei prelievi, hanno rappresentato, non solo in Italia, un fattore problematico sin dall'avvio della liberalizzazione. L'attivazione del *Sistema Informativo Integrato* ed il connesso adeguamento della regolazione sono un importante esempio di evoluzione del quadro di relazioni nella direzione auspicata.

L'attività di manutenzione delle regole e dei meccanismi a supporto della concorrenza è stata e continuerà ad essere particolarmente importante nel mercato retail. Tuttavia, la sua efficacia dipende in maniera imprescindibile dall'attitudine dei consumatori a confrontarsi con il mercato stesso. Un consumatore sempre più consapevole ed attivo è una delle chiavi di volta per il passaggio al nuovo assetto.

Il secondo fronte di intervento attiene proprio a tale ambito. Le analisi demoscopiche segnalano infatti una scarsa consapevolezza dei consumatori nell'effettuare le scelte, e una costante richiesta di maggior trasparenza e semplicità. La conoscenza delle nuove regole e nuovi soggetti nel settore energetico è frammentata. Il cambiamento, dove avviene, è spesso in una logica push e non consapevole, o in una logica di continuità, portando a scegliere non l'offerta ma il marchio che rassicura.

Ulteriori elementi di preoccupazione emergono dai risultati preliminari dell'attività di monitoraggio retail, avviata nel 2011: dal confronto tra le condizioni economiche per la fornitura di energia elettrica applicate ai clienti domestici forniti nel mercato libero e quelle applicate alle famiglie fornite nel regime di tutela, sembra risultare che i prezzi unitari applicati dai venditori nel mercato libero siano, in diversi casi, più alti di quelli del mercato tutelato e,

quindi, dei livelli che si avrebbero trasferendo sul cliente il prezzo di un paniere ragionevole acquistato nel mercato all'ingrosso. Emerge dunque l'esigenza di comprendere meglio cosa limiti una partecipazione realmente consapevole ed attiva al mercato da parte dei consumatori, in particolare di quelli di piccole dimensioni. Allo stesso tempo, si dovrà valutare se e in che misura il quadro regolatorio vigente, come definito dopo il 2007, consenta il pieno dispiegarsi della concorrenza e la realizzazione di un mercato al dettaglio caratterizzato da condizioni di offerta competitive e trasparenti.

Meccanismi di mercato, per quanto efficienti e rivolti a consumatori "capacitati", non potranno comunque assicurare le necessarie tutele per i clienti disagiati o in condizione di grave malattia. A tale fine l'attività dell'Autorità sarà indirizzata ad assicurare il completamento della regolazione esistente, orientata a garantire il dovuto supporto senza tuttavia distorcere le dinamiche concorrenziali.

Al di là dei singoli ambiti di intervento, l'intera azione dell'Autorità sarà ispirata da criteri di semplificazione della regolazione ed accompagnata da una scrupolosa attività di enforcement.

3.5 L'enforcement come strumento per una migliore regolazione

Le attività di monitoraggio dei mercati, nonché di controllo ed enforcement delle regole sono cruciali per una regolazione efficace. Certezza delle regole ed *enforcement* per assicurare una loro corretta attuazione sono, inoltre, elementi indispensabili per sostenere la fiducia in un corretto funzionamento dei mercati.

Le linee direttrici che l'Autorità intende privilegiare nel prossimo triennio nell'attuazione di queste attività sono due.

La prima direttrice, a tutela dei consumatori, si concretizza nella definizione di procedure sempre più efficienti e rapide per risolvere i problemi nel rapporto tra cliente ed esercenti, proseguendo lungo il percorso già avviato con le procedure sulla conciliazione. La disponibilità di un ampio ventaglio di strumenti celeri e non onerosi, per risolvere le problematiche che si sviluppano nel mercato energetico, incrementa la fiducia del cliente finale nel suo funzionamento e, al contempo, rappresenta uno strumento di promozione della concorrenza. In tale ambito si inserisce una riflessione da avviare in merito alla leggibilità delle bollette. Inoltre, l'azione dell'Autorità sarà indirizzata a rendere facilmente accessibili ai consumatori procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie (*Alternative Dispute Resolution*). Tra queste, ad esempio, la procedura per la trattazione dei reclami presentati dai clienti finali.

La seconda linea direttrice che orienterà l'enforcement dell'Autorità attiene alle disposizioni sanzionatorie e prescrittive nei confronti degli operatori. In tale ambito si intende confermare un approccio che coniuga la tipica funzione afflittiva dello strumento, con una generale funzione di garanzia del rispetto delle regole e una funzione di controllo dell'effettività dell'azione regolatoria,

configurando complessivamente un'attività di enforcement costruttivo. In questa logica si inquadrano anche le attività di monitoraggio del funzionamento dei mercati e di vigilanza sugli effetti determinati dalle misure regolatorie.

In aggiunta a quanto sopra l'azione dell'Autorità sarà volta a valutare gli effetti degli strumenti preventivi, ripristinatori e di stretto monitoraggio introdotti nel 2012 per contrastare il fenomeno dei contratti non richiesti.

3.6 Una regolazione semplice e di qualità

L'Autorità, dopo aver consolidato il ricorso per i provvedimenti principali all'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR), intende sviluppare un'azione di semplificazione della regolazione e di contenimento dei suoi costi, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di valutazione ex post e di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi in carico alle imprese.

Nel prossimo triennio particolare attenzione dovrà essere rivolta alla qualità della regolazione (*better regulation*), nell'assunto che anche l'efficacia e la trasparenza della regolazione può dare un contributo alla sua corretta implementazione.

Questo percorso di semplificazione si dovrebbe sviluppare attorno a quattro leve di intervento, al fine di migliorare la qualità della regolazione con riferimento all'intero ciclo di produzione provvedimento.

La prima leva di intervento consiste nell'avvio di una "regulatory review", volta ad una semplificazione selettiva degli obblighi caratterizzanti i diversi processi, dando piena attuazione alle disposizioni del decreto legge 70/2011 relativo alla misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese (*riduzione oneri amministrativi*). Tale semplificazione dovrebbe, tra l'altro, portare anche ad una diminuzione delle cause che determinano i reclami.

Il secondo livello di intervento riguarderà l'ottimizzazione dei servizi e dei flussi informativi, sia interni, sia di impatto esterno, anche attraverso la razionalizzazione degli obblighi informativi in capo ai soggetti regolati ed il ricorso a nuove piattaforme informatiche integrate.

Si intende inoltre ampliare l'ambito dei destinatari dei procedimenti di *notice & comment*, vale a dire di consultazione e di partecipazione alle scelte regolatorie. Oggi, nonostante siano già molto evoluti, i documenti di consultazione pubblicati sono principalmente diretti agli addetti ai lavori dei settori regolati, agli operatori ed alle associazioni. Si vorrebbe interloquire con più estesi segmenti di clienti finali, prevalentemente consumatori domestici e piccole e medie imprese, che oggi – per problemi non solo loro – non partecipano alle decisioni regolatorie, neppure se attinenti alla vendita al dettaglio o alla tutela del consumatore.

Infine, la semplificazione dovrebbe tradursi anche in una estensione dell'utilizzo dell'Analisi di Impatto della Regolazione, secondo modalità semplificate e più

snelle. Ciò consentirà di illustrare le problematiche, discuterne le possibili soluzioni, valutare luci ed ombre di ciascuna di esse.

3.7 La review gestionale

L'Autorità ha introdotto, dal 1° gennaio 2012 e a seguito di un processo interno articolato, una nuova struttura organizzativa, mirata a rafforzare la capacità di risposta e l'efficacia di intervento dell'Istituzione, in particolare rispetto ai nuovi compiti che le sono stati via via attribuiti da leggi nazionali ed europee. La nuova struttura organizzativa è basata sull'individuazione, da una parte, di due Dipartimenti (rispettivamente per gli affari internazionali e per le relazioni istituzionali nazionali), e dall'altra di due Aree di coordinamento strategico, dedicate l'una alla regolazione dei settori dell'energia elettrica e del gas e l'altra all'enforcement e agli affari dei consumatori. L'Autorità è intervenuta con un riassetto organizzativo per rispondere alle esigenze di razionalizzazione, di una sempre più marcata specializzazione delle funzioni e, in particolare, di valorizzazione delle competenze e delle professionalità esistenti. Da aprile 2012, la struttura organizzativa si è arricchita di una terza Area di coordinamento strategico, provvisoriamente articolata in due Uffici speciali, dedicata alla regolazione dei servizi idrici, soggetta a ulteriori evoluzioni di strutturazione man mano che verrà acquisito il personale dedicato alle nuove funzioni attribuite dalla legge.

Da una parte, la nuova struttura organizzativa costituisce il quadro nel quale si esplicano le politiche del personale; dall'altra, gli obiettivi strategici indicati in questo documento disegnano le priorità a cui tutta la struttura organizzativa deve tendere, e le politiche del personale possono e devono avere un ruolo in questo sforzo, valorizzando al massimo possibile le professionalità esistenti e coltivando le evoluzioni future, anche assecondando le legittime aspettative lavorative delle persone che lavorano in Autorità.

Nell'ambito della *review gestionale* ed in coerenza con quanto previsto dal D.lgs 286/1999, l'Autorità ha inoltre istituito un Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico, deputato a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi. I risultati dell'attività del Nucleo consentiranno di verificare l'efficienza e l'efficacia complessiva dell'assetto organizzativo, delle procedure e delle attività svolte dall'Autorità e permetteranno di definire interventi di miglioramento e sviluppo organizzativo e dei processi interni, ivi incluso quello di valutazione del personale.

Nello svolgimento della propria attività l'Autorità si impegnerà ad una leale collaborazione con le istituzioni – nazionali, regionali e locali - che, nell'esercizio

della loro attività legislativa o amministrativa, possono produrre effetti nei settori regolati dall'Autorità, nonché con le altre Autorità indipendenti, anche mediante la definizione di protocolli di azione comune.

Infine, l'azione dell'Autorità sarà volta allo sviluppo e al rafforzamento dell'attività di comunicazione, al fine di raggiungere un pubblico sempre più vasto. Un'informazione di qualità e di 'servizio' rivolta ai singoli consumatori, alle imprese e alle associazioni è essenziale per accrescere la capacità di valutazione e la partecipazione attiva e consapevole, anche alla formazione delle stesse decisioni dell'Autorità. D'altra parte, una comunicazione rigorosa e trasparente, può contribuire ad una percezione corretta e ad una migliore condivisione delle scelte dell'Autorità da parte del pubblico. Nel triennio riferimento l'attività di comunicazione/informazione si svilupperà sempre più all'insegna della selettività e nell'ottica del contenimento dei costi e del conseguimento della massima efficacia ed efficienza, ad esempio utilizzando sempre più intensivamente le potenzialità del web, dei social network (p.es Youtube, Twitter) e la collaborazione con altre Istituzioni come la Presidenza del Consiglio, la Commissione ed il Parlamento europeo. Un forte accento sarà posto sulla comunicazione/informazione sul settore dei servizi idrici, recentemente affidato all'Autorità.

3. GLI OBIETTIVI STRATEGICI E LE LINEE DI AZIONE

Regolazione selettiva dei servizi di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica

OS1 Attuazione di una regolazione selettiva degli investimenti infrastrutturali nel settore dell'energia elettrica

Con riferimento alla trasmissione e distribuzione di energia elettrica il prossimo triennio sarà caratterizzato prevalentemente dall'attuazione del quadro regolatorio appena definito. Tuttavia, l'Autorità ritiene necessario avviare in tempi ravvicinati una più ampia riflessione ed un confronto con gli operatori ed i consumatori su come ridisegnare, per il futuro, i meccanismi di regolazione, in particolare del servizio di distribuzione. Ciò per tener conto degli importanti cambiamenti strutturali che il settore sta vivendo, in particolare in relazione al rapidissimo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili ed alla possibile diffusione dei mezzi di trasporto elettrici, nonché al nuovo ruolo del consumatore/produttore. Tale riflessione si avvantaggerà delle informazioni che l'Autorità potrà trarre dai progetti pilota avviati negli ultimi due anni. L'obiettivo è pertanto quello di delineare una regolazione della distribuzione capace di accompagnare l'evoluzione del settore verso soluzioni, tecnologiche e di mercato, che permettano sempre più di integrare in modo intelligente il comportamento e le azioni di tutti gli utenti connessi alla rete, oltre che lo sviluppo di nuovi servizi e mercati.

In tale ambito dovrà essere adeguatamente sviluppata e testata l'introduzione di forme di regolazione incentivante degli investimenti basata su logiche più orientate alla remunerazione del servizio offerto che al riconoscimento a piè di lista degli investimenti realizzati. In tale ottica, si inquadra anche l'ipotesi di applicazione graduale di costi standard ai fini della quantificazione dei costi riconosciuti, a partire dalle categorie di investimento maggiormente rilevanti e meno soggette a specificità che potrebbero rendere eccessivamente complessa l'attuazione della regolazione stessa.

La forte penetrazione della produzione da fonti rinnovabili direttamente connesse alle reti di distribuzione e l'evolvere di tali reti verso modelli *smart*, rendono tra l'altro necessario valutare la revisione dei criteri di allocazione dei costi tra gli utenti delle reti di distribuzione dell'energia elettrica, anche per tener conto del nuovo ruolo del consumatore/produttore. L'eventuale modifica dei criteri di allocazione dei costi potrà comunque trovare applicazione solo dal prossimo periodo di regolazione.

OS2 *Attuazione di una regolazione selettiva degli investimenti infrastrutturali nel settore del gas naturale*

I meccanismi di premio agli investimenti applicati negli ultimi sei anni hanno spinto verso uno sviluppo importante della rete di trasporto, che oggi non presenta rilevanti criticità o congestioni. Nel 2014 inizierà il nuovo periodo regolatorio per il servizio di trasporto di gas naturale e l'Autorità dovrà aggiornare il quadro regolatorio. Anche in questo caso l'Autorità ritiene necessario focalizzare l'attenzione sugli sviluppi di rete strategici, collegando l'incentivazione all'effettiva messa a disposizione del mercato di capacità e servizi di rete, nonché individuando meccanismi di regolazione capaci di fornire stimoli all'efficienza nel processo di investimento. L'introduzione di forme di regolazione incentivante, anche basate su logiche di riconoscimento a costi standard, dovrà essere adeguatamente sviluppata e testata, nella prospettiva di una sua graduale estensione quanto meno alle categorie di investimento maggiormente rilevanti e meno soggette a specificità che potrebbero rendere eccessivamente complessa l'attuazione della regolazione stessa.

Affinchè le infrastrutture di trasporto possano fungere da supporto efficace alla concorrenza è necessario che anche le condizioni economiche di allacciamento siano definite secondo criteri di aderenza ai costi. Ciò consente infatti di responsabilizzare gli utenti e guidare uno sviluppo efficiente della rete, dando anche segnali locazionali per la realizzazione di nuovi punti di interconnessione con l'estero. Oggi tali condizioni sono fissate dagli operatori del trasporto nei codici di rete e sono spesso differenziate per operatore. L'Autorità ritiene opportuno superare tale impostazione.

Al fine di migliorare l'autosufficienza e la sicurezza energetica, con la realizzazione delle infrastrutture strategiche di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 93/11, bisognerà rivedere la regolazione dei terminali di rigassificazione almeno fino al raggiungimento di una predefinita soglia di capacità tecnica di rigassificazione. La riforma regolatoria dovrebbe consentire di remunerare adeguatamente i nuovi investimenti in capacità di rigassificazione, anche in presenza di crescenti incertezze circa le dinamiche di domanda, qualora tali investimenti siano ritenuti necessari ai fini della sicurezza degli approvvigionamenti o dello sviluppo di un mercato concorrenziale.

Per quanto riguarda invece lo stoccaggio, nel corso del prossimo triennio l'Autorità affronterà la revisione della disciplina tariffaria per il nuovo periodo di regolazione (con inizio previsto per il 2015), ponendo particolare enfasi nel

supportare la crescita della capacità resa disponibile per il mercato e sulla realizzazione di condizioni favorevoli allo sviluppo della concorrenza nell'accesso al servizio.

Lo sviluppo efficiente delle infrastrutture del gas, dovrà ovviamente essere accompagnato da una corrispondente crescita degli standard di sicurezza. La sicurezza delle reti di trasporto e distribuzione del gas è un obiettivo che l'Autorità intende perseguire stimolando comportamenti virtuosi da parte delle imprese, in una prospettiva di omogeneizzazione delle performance tra le varie imprese, promuovendo altresì l'innovazione tecnologica a favore della sicurezza.

OS3 *Verso un'organizzazione efficiente del servizio di distribuzione del gas naturale*

Per quanto riguarda il segmento della distribuzione di gas naturale, assume particolare rilevanza la recente pubblicazione del decreto 12 novembre 2011, n. 226, con il quale è stato completato il quadro della normativa secondaria per l'attuazione delle disposizioni in materia di affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale contenuta nel decreto-legge 1 ottobre 200, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222. Il servizio di distribuzione del gas si avvia quindi verso un nuovo assetto, con presumibile ulteriore riduzione del numero di operatori. L'Autorità ritiene indispensabile supportare questo processo, rinnovando il quadro regolatorio, nel rispetto dei seguenti indirizzi strategici:

- favorire lo sviluppo infrastrutturale nelle aree non ancora metanizzate, nei limiti in cui ciò sia economicamente sostenibile ed efficiente;
- favorire una corretta allocazione dei costi, nel rispetto del principio "chi usa paga", limitando i sussidi tra differenti ambiti territoriali;
- favorire l'efficienza produttiva nella fornitura del servizio. La riforma dell'assetto del settore della distribuzione del gas richiede lo sviluppo di una regolazione tariffaria idonea a fornire adeguati segnali in termini di allocazione territoriale dei costi e opportuni incentivi a uno sviluppo efficiente del servizio.

Misura dell'energia elettrica e del gas naturale

OS4 *Miglioramento dei sistemi di misura*

L'introduzione di sistemi per la misura dei prelievi di gas avanzati (gli "smart meter") è uno degli elementi delle politiche europee per la sostenibilità e per la creazione di mercati concorrenziali ed efficienti. Diverse sono le aree in cui gli smart gas meter potrebbero portare benefici. In primo luogo, contribuendo a far crescere l'informazione e la consapevolezza dei consumatori, nella direzione di un più efficiente utilizzo dell'energia. La rilevazione corretta e tempestiva dei

prelievi di ciascun consumatore consente inoltre la determinazione rapida dei saldi definitivi delle posizioni dei venditori e degli shipper, e, quindi, delle partite economiche relative a trasporto, stoccaggio e bilanciamento. In terzo luogo, gli smart meter potrebbero contribuire a rendere più efficace la gestione dei clienti morosi e a ridurre la portata di tale fenomeno. Infine, gli smart meter offrono potenziali benefici in aree quali l'esercizio e sviluppo delle reti di distribuzione del gas, nonché della sicurezza. D'altro canto, anche in questo caso, la realizzazione dei piani di investimento deve essere valutata attentamente, secondo il principio della selettività e dell'efficienza.

Il miglioramento dei sistemi di misura richiederà, tra l'altro, alla valutazione, anche tramite progetti pilota, delle potenzialità di modelli organizzativi alternativi, quali sistemi di misura con multiservizio.

Terzietà e indipendenza nella gestione delle infrastrutture essenziali per lo sviluppo della concorrenza

OS5 Rafforzamento delle norme tese a garantire la terzietà e l'indipendenza degli operatori di rete

Dopo aver definito, con la deliberazione ARG/elt 153/11, il quadro regolatorio per la gestione del processo di certificazione previsto dalle direttive europee, l'Autorità intende completare l'adeguamento della regolazione in materia di separazione funzionale e contabile anche per i restanti operatori dei settori dell'elettricità e del gas, procedendo con la revisione della deliberazione n. 11/07, in una prospettiva di rafforzamento delle norme tese a garantire la terzietà e l'indipendenza degli operatori di rete.

OS6 Definizione di linee guida per la tenuta di una contabilità di tipo regolatorio per le imprese

Lo sviluppo di linee guida cogenti in materia di tenuta e rappresentazione della contabilità ai fini regolatori è particolarmente urgente in relazione agli operatori presenti in attività oggetto di regolazione tariffaria. Nel corso del triennio l'Autorità intende pertanto sviluppare questo nuovo strumento, in via prioritaria con riferimento alle attività di rete, quale supporto alla sopra illustrata evoluzione della regolamentazione degli investimenti.

La transizione verso un nuovo paradigma di mercato all'ingrosso dell'energia elettrica

OS7 Promozione di un efficiente funzionamento dei mercati in presenza di una quota importante di capacità da fonte rinnovabile

La crescente penetrazione di fonti intermittenti e meno prevedibili nella generazione di energia elettrica richiede una revisione delle regole di

funzionamento dei mercati organizzati per la compravendita di energia elettrica. In particolare l'architettura del Mercato del Giorno Prima e del Mercato Intraday dovranno riflettere in maniera più accurata i vincoli di esercizio della rete e delle unità di produzione. L'intervento sui meccanismi di mercato deve essere effettuato tenendo conto delle dinamiche in corso a livello europeo, al fine di evitare l'attuazione di soluzioni transitorie incompatibili con il disegno previsto a regime.

Nel processo di integrazione dei mercati dovrà essere valutato anche l'ampliamento verso i Paesi dell'Est e verso i Balcani del market coupling con la Slovenia.

Le valutazioni circa la riforma dei mercati organizzati dovranno essere sostenute anche attraverso la partecipazione attiva ai gruppi di lavoro in ambito ACER, al fine di indirizzare il processo di integrazione dei mercati verso soluzioni coerenti con le esigenze del mercato italiano. In tale ambito si inquadra anche il coordinamento delle attività della Iniziativa Regionale per il Centro Sud Europa, di cui l'Autorità è regolatore guida, così come la partecipazione all'Energy Community per l'integrazione della cosiddetta ottava regione, che comprende i paesi dell'area balcanica. Da sottolineare anche il ruolo crescente dei paesi della sponda sud del Mediterraneo, sia europei che extra UE.

OS8 *Aumento della capacità del sistema elettrico di gestire variazioni di offerta e di domanda a costi contenuti*

Per rispondere alla variabilità della produzione da fonte rinnovabile è necessario rivedere le regole di funzionamento dei mercati, così da promuovere un aumento del grado di flessibilità del sistema elettrico, cioè la sua capacità di gestire variazioni dell'offerta o della domanda a costi contenuti.

Ciò richiederà di agire su diversi fronti, tra cui 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 anche alle unità di produzione alimentate da fonti rinnovabili e alle unità di consumo

Anche in materia di dispacciamento è necessario che le riforme nazionali siano coordinate con quelle in corso nell'Unione Europea e, più in generale, nei paesi dell'area mediterranea e balcanica. Per tale ragione l'Autorità ha assunto il coordinamento della task force ACER per la definizione delle linee guida per l'integrazione dei mercati di bilanciamento europei.

OS9 *Adeguatezza della capacità di generazione anche a fronte della crescente quota di produzione da fonti energetiche intermittenti*

Il perseguimento dell'obiettivo di adeguatezza e di composizione ottimale del parco impianti nazionale per tecnologia e fonte è, nel lungo termine, pesantemente condizionato dalla forte ciclicità degli investimenti in capacità produttiva e dalle incertezze sugli investimenti in capacità di trasmissione. Il mercato elettrico non è sempre in grado di conseguire autonomamente il predetto obiettivo a causa di imperfezioni del mercato stesso. Il rapido sviluppo della capacità di generazione da fonti rinnovabili caratterizzata da costi variabili pressoché nulli acuisce il problema.

Si ritiene dunque strategica l'attivazione di meccanismi di mercato per la remunerazione della capacità produttiva. Tali meccanismi dovrebbero, tra l'altro, tenere conto delle mutate modalità di funzionamento degli impianti termoelettrici e di formazione dei prezzi a seguito della forte penetrazione delle fonti rinnovabili con costi variabili nulli. Al contempo, i meccanismi di mercato per la remunerazione della capacità produttiva dovranno, prioritariamente, fornire un'assicurazione contro il rischio di prezzi elevati sul cliente finale, a sua tutela.

Attuazione di una regolazione del settore del gas naturale in grado di coniugare sicurezza e mercato

OS10 *Evoluzione verso un mercato del gas pienamente concorrenziale*

L'evoluzione verso un mercato pienamente concorrenziale richiede il completamento del quadro regolatorio con l'introduzione nel mercato di bilanciamento basato su offerte degli operatori per la modifica delle immissioni relative ai punti di entrata da importazione, ai rigassificatori e alla produzione, sia nella fase di programmazione del sistema che di gestione verso il tempo reale. Anche il linepack dovrebbe diventare una risorsa di bilanciamento gestita nel mercato attraverso offerte dei TSO.

Oltre al completamento della riforma del bilanciamento, affinché il quadro di regole possa aiutare lo sviluppo della concorrenza è opportuno rivedere anche la regolamentazione del servizio di stoccaggio e del servizio di rigassificazione. La regolamentazione vigente può infatti limitare la concorrenza in quanto per disporre di capacità di stoccaggio gli operatori devono integrarsi "a valle" fornendo, direttamente o indirettamente, clienti finali civili.

Per quanto riguarda invece il servizio di rigassificazione, la struttura dei corrispettivi non favorisce un'allocazione efficiente della capacità, in particolare su base spot. Tale servizio è oggi regolato con corrispettivi di accesso determinati sulla base dei costi del servizio, sia fissi (ovvero indipendenti dal

servizio effettivamente erogato) che variabili. Ciò può risultare distorsivo dei comportamenti degli operatori.

L'attuazione di questo Obiettivo Strategico richiederà, tra l'altro:

- la revisione della regolazione dell'accesso al servizio di stoccaggio introducendo criteri di mercato
- la revisione secondo criteri di mercato della regolazione dei meccanismi di conferimento di capacità di rigassificazione e la modifica delle condizioni di erogazione del servizio al fine di renderlo più flessibile e adeguato al nuovo contesto di mercato.

OS11 Strumenti innovativi per la sicurezza degli approvvigionamenti

Per una migliore gestione della sicurezza degli approvvigionamenti in una prospettiva di mercato è opportuno introdurre strumenti innovativi. Tali strumenti devono essere indirizzati sia ad aumentare in modo strutturale le risorse disponibili per affrontare eventuali criticità di breve periodo, sia a garantire disponibilità di gas a prezzi ragionevoli per i consumatori finali.

A mero titolo di esempio, al fine di aumentare le risorse disponibili si potrebbe valutare l'opportunità di affiancare ai contratti di interrompibilità con i clienti finali, contratti per la fornitura di servizi di riserva da parte degli impianti di produzione di energia elettrica ad olio combustibile.

Per quanto riguarda invece la disponibilità di gas a prezzi ragionevoli, si potrebbero introdurre coperture di tipo assicurativo. Ad esempio, si potrebbe prevedere che un operatore centrale (ad esempio SNAM), acquisti dal mercato dei prodotti di lungo termine che prevedano la copertura simmetrica rispetto al rischio che i livelli medi di prezzo nel mercato all'ingrosso si posizionino al di fuori di una banda di valori predefinita. Il valore inferiore della banda potrebbe essere determinato con riferimento al costo incrementale di estrazione e trasporto del gas, mentre il valore superiore potrebbe essere determinato in esito a meccanismi di mercato.

"Capacitazione" (empowerment) del consumatore

OS12 Gestione efficiente e pro concorrenziale dei processi, in particolare del processo di switching

L'effettiva apertura dei mercati al dettaglio e lo sviluppo della concorrenza richiede il coordinamento dei processi necessari per la gestione dei clienti finali. Tra i processi a più elevata criticità deve essere menzionato quello dello switching, per il quale è emersa la necessità di gestire in modo centralizzato e univoco informazioni e dati che sono essenziali per il buon esito del processo stesso. Il sistema informativo integrato (SII) gestito dall'Acquirente Unico, risponde alle esigenze prima ricordate. La centralizzazione, come previsto dal

legislatore, di informazioni di sistema in una banca dati unica - il cui contenuto sarà accessibile ai diversi operatori e ai consumatori in funzione delle rispettive esigenze e criteri di legittimazione - sarà il primo passo verso una migliore gestione di diversi processi, quali la gestione dei fenomeni di morosità e, in un secondo tempo, dei dati di misura. Si ritiene che queste implementazioni debbano essere realizzate nel corso del triennio. In tale periodo si dovrà inoltre procedere all'impostazione delle condizioni operative affinché il SII possa agire anche nel settore del gas naturale.

OS13 Miglioramento degli attuali sistemi di tutela di prezzo per i consumatori domestici e per le piccole imprese

L'Autorità ritiene opportuno modificare i meccanismi di tutela di prezzo dei piccoli consumatori per la fornitura di gas naturale, in particolare con riferimento alla valorizzazione della materia prima (cosiddetta QE). La riforma dovrebbe trasferire ai clienti finali un segnale di prezzo perfettamente allineato ai valori registrati nel mercato spot, individuando al tempo stesso nuovi strumenti – più efficaci ed efficienti – per proteggere i consumatori rispetto all'eventualità che si realizzino prezzi troppo elevati nel medio periodo. Ciò consentirebbe, tra l'altro, di evitare che le tutele per il cliente finale si possano tradurre in ingiustificati extra profitti per alcune società di vendita al dettaglio. Extra profitti che si realizzerebbero, in particolare, nei limiti in cui queste ultime potessero acquistare il gas nel mercato spot a prezzi sensibilmente inferiori ai costi dei contratti di importazione di lungo periodo, senza peraltro contribuire a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti a prezzi ragionevoli, sostenendo i rischi legati a tali contratti.

Inoltre, l'Autorità ritiene opportuno valutare l'eventuale modifica o progressivo superamento della disciplina delle condizioni economiche dei servizi di tutela, tenendo conto del grado di maturità e di effettiva apertura alla concorrenza del segmento della vendita al dettaglio. Ciò richiederà, tra l'altro, un'analisi accurata per meglio comprendere le criticità degli attuali sistemi di tutela, anche attraverso la raccolta sistematica e costante di elementi informativi e di dati sullo stato dei mercati della vendita al dettaglio.

OS14 Miglioramento e completamento delle misure a tutela dei clienti destinatari di bonus sociale

Con il decreto ministeriale 13 gennaio 2011 il Ministero della salute ha individuato le apparecchiature medico-terapeutiche alimentate ad energia elettrica necessarie per il mantenimento in vita di persone in gravi condizioni di salute.

L'Autorità ritiene che verso questi consumatori debba essere ancora più alta l'attenzione a trasferire non solo benefici economici ma anche informazione;

sono infatti i soggetti che più benefici possono trarre da una scelta informata, perché sono quelli con un vincolo di bilancio più stringente.

Infine, l'Autorità ritiene opportuno analizzare attentamente, anche sulla base degli esiti del monitoraggio avviato recentemente, l'evoluzione del fenomeno della povertà energetica che, anche a seguito della crisi economica, sta assumendo dimensioni e prospettive preoccupanti. Ciò al fine di valutare l'eventuale sviluppo di nuove forme di tutela dei consumatori in stato di disagio.

“Capacitazione” e responsabilizzazione dei piccoli consumatori attraverso l'informazione e l'enforcement

OS15 Revisione degli ambiti di intervento in tema di qualità dei servizi di vendita al cliente finale

La regolazione della qualità del servizio di vendita al dettaglio ha come principale finalità quella di garantire l'esecuzione di prestazioni in tempi certi e congrui rispetto alle esigenze del cliente finale. Tale regolazione assicura, quindi, al cliente finale un livello di servizi minimo garantito. Rientrano in questo ambito, ad esempio, la definizione di standard relativi al tempo di risposta e alla completezza della risposta ad un reclamo scritto o ad una richiesta scritta di informazioni, nonché al tempo di risposta ad una richiesta di rettifica di fatturazione o di doppia fatturazione. Rientra infine nell'ambito della qualità dei servizi di vendita la qualità dei servizi telefonici in quanto canale di comunicazione tra cliente finale e fornitore. Anche la normativa comunitaria (il Terzo Pacchetto) prevede che gli Stati membri possano imporre alle imprese obblighi relativi al servizio pubblico concernenti, tra l'altro, la qualità commerciale dei servizi di vendita.

La revisione degli ambiti di intervento in tema di qualità del servizio di vendita deve essere effettuata valutando gli impatti in termini di sviluppo della concorrenza degli obblighi posti in capo ai venditori. Tali valutazioni devono considerare l'impatto immediato di tali obblighi sui costi dei singoli operatori ed essere strutturati in modo tale da non ostacolare le nuove opportunità di sviluppo del mercato della vendita e le nuove modalità di risposta degli operatori alle richieste della clientela.

OS16 Promozione della consapevolezza e della capacità di scelta dei clienti finali

L'Autorità intende promuovere una domanda attiva, informata e consapevole, che possa svolgere con sempre maggiore efficacia il ruolo di motore del confronto competitivo tra i venditori, favorendo la trasparenza delle offerte, la loro diversificazione e l'affermazione delle migliori pratiche commerciali in risposta alle esigenze dei clienti.

A tale fine vanno rafforzati gli strumenti informativi già attivati a beneficio dei clienti finali, individuando ad un tempo il tipo di informazioni a maggior valore aggiunto per i clienti medesimi, e/o l'esigenza di nuovi canali di comunicazione, anche attraverso il dialogo con le associazioni dei consumatori.

La maggior propensione dei clienti alla partecipazione attiva e consapevole al mercato concorrenziale dipende inoltre dal grado di fiducia circa la disponibilità di una varia ed efficace gamma di strumenti a tutela dei propri diritti. L'Autorità è chiamata in virtù della normativa comunitaria e nazionale, ad assicurare un trattamento efficace dei reclami dei clienti finali, sia di quelli che arrivano direttamente agli operatori (attraverso la regolazione dei servizi di vendita) sia di quelli indirizzati direttamente all'Autorità stessa. È altresì previsto dalla normativa comunitaria che siano istituiti sportelli unici al fine di mettere a disposizione dei clienti tutte le informazioni necessarie concernenti i loro diritti, la normativa in vigore e le modalità di risoluzione delle controversie di cui dispongono.

L'Autorità intende proseguire e migliorare il servizio già a disposizione dei clienti tramite lo Sportello per il consumatore di energia, facendo in modo che un analogo servizio sia reso disponibile anche per i consumatori-produttori. Tuttavia l'attività di valutazione dei reclami dei clienti finali non deve essere finalizzata solo alla risoluzione del problema del singolo cliente, ma piuttosto fungere da "collettore" delle esigenze e delle problematiche che si manifestano lato domanda. I segnali che provengono dai consumatori devono essere analizzati e condivisi con gli stakeholders, al fine di individuare, in maniera costruttiva, i punti di possibile miglioramento, a beneficio del mercato.

Monitoraggio dei mercati, vigilanza ed enforcement delle regole come strumento per una migliore regolazione

OS17 Rafforzamento dell'azione di vigilanza ed enforcement delle regole, anche ai fini dell'attuazione del Dlgs n. 93/11

L'attività di vigilanza e di enforcement del rispetto delle regole avrà un ruolo centrale nell'attività dell'Autorità dei prossimi anni. In particolare, accanto alle modalità tradizionali di controllo ed *enforcement*, quali ad esempio le diffide, le intimazioni ad adempiere, gli ordini di cessazione di comportamenti lesivi dell'utenza e l'effettuazione di controlli e ispezioni, dovranno essere attivati nuovi strumenti. Tra questi, la qualificazione *ex ante* (graduatorie, albi accreditati), la promozione di forme di *self-compliance* e *internal auditing* delle imprese, nonché gli impegni ripristinatori alternativi alle sanzioni.

OS18 Sviluppo delle attività di vigilanza sulle infrastrutture e sui mercati

L'Autorità dovrà vigilare affinché le condizioni e le modalità di accesso alle infrastrutture per le imprese e i clienti finali siano attuate nel rispetto dei principi della concorrenza e della trasparenza. Dovrà inoltre garantire che i servizi di pubblica utilità siano svolti nel rispetto delle normative in materia di sicurezza degli impianti e degli standard di qualità del servizio.

Sulla base del regolamento per la sorveglianza dei mercati all'ingrosso dell'energia REMIT, l'Autorità dovrà inoltre garantire la vigilanza dei mercati al fine di rilevare eventuali pratiche abusive. Nel corso del triennio dovranno infine essere migliorati i sistemi di monitoraggio dei mercati, in particolare con riferimento a quello del gas. Per quanto riguarda invece il settore elettrico, l'attenzione dovrà essere rivolta alla crescente penetrazione delle fonti rinnovabili.

OS19 Vigilanza del rispetto del divieto di traslazione della maggiorazione IRES

Le nuove disposizioni legislative introdotte dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (incremento dell'addizionale IRES di 4 punti percentuali per il triennio 2011-2013, nuove soglie di assoggettamento ed estensione ad altri settori del comparto energetico), oltre che le sentenze del giudice amministrativo impongono un riordino delle disposizioni in materia di vigilanza sulla cd. Robin Hood Tax. Tale riordino è teso, da un lato, a semplificare gli adempimenti in capo agli operatori, anche tramite il completo utilizzo di sistemi *web-based*, dall'altro a rafforzare l'azione di accertamento della violazione del divieto di traslazione, minimizzando il ricorso a procedimenti individuali e alle relative garanzie procedurali per le analisi di secondo livello. In tale azione appare fondamentale la collaborazione della Guardia di Finanza.

OS20 Promozione di strumenti di risoluzione extragiudiziale delle controversie

Con riferimento alle criticità rilevate e al quadro normativo comunitario (Terzo Pacchetto) e nazionale appare necessario garantire ai clienti finali un più ampio ventaglio di procedure alternative di risoluzione delle controversie, nel rispetto degli indirizzi europei di accessibilità, imparzialità, efficacia, economicità ed indipendenza. I rimedi e la soluzione delle controversie relative ai servizi energetici in alternativa al ricorso alla magistratura ordinaria rappresentano uno strumento di effettività della tutela del consumatore, perché assicurano risoluzioni rapide e non onerose. Una maggiore diffusione di tali procedure è difatti in grado di facilitare l'accesso alla giustizia e aumentare la fiducia dei clienti finali nel mercato energetico e di intercettare, allo stesso tempo, le diverse esigenze dei clienti stessi, permettendo loro di scegliere anche tra procedure aventi caratteristiche diverse.

OS21 *Revisione delle procedure di consultazione e partecipazione ed estensione dell'Analisi di impatto regolatorio*

L'Autorità intende inoltre migliorare la gestione della qualità della regolazione con riferimento all'intero ciclo di produzione provvedimentoale. In particolare nel corso del triennio intende rinforzare i procedimenti di consultazione e partecipazione alle scelte regolatorie. Oggi, nonostante siano già molto evoluti, i nostri documenti sono principalmente diretti agli addetti ai lavori dei settori regolati, agli operatori ed alle associazioni. L'interlocuzione e il confronto trasparente con tutti gli *stakeholder* del settore, con le associazioni rappresentative di imprese e clienti finali può contribuire in maniera determinante alla qualità e legittimità dell'operato dell'Autorità e alla coesione di intenti che l'attuale contesto richiede.

Da un lato, va migliorata la partecipazione dei consumatori domestici e delle piccole e medie imprese, che oggi – per problemi non solo loro – hanno difficoltà a fornire il loro contributo alla formazione delle scelte di regolazione. Dall'altro, va esteso il ricorso all'analisi di impatto regolatorio (AIR), al fine di illustrare in maniera compiuta le problematiche, discuterne le possibili soluzioni, e valutarne pro e contro. Tale estensione dovrà essere accompagnata da una semplificazione della stessa metodologia di attuazione dell'AIR.

OS22 *Riduzione degli oneri amministrativi a carico dei soggetti regolati*

Dando piena attuazione alle disposizioni del decreto legge 70/2011, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, relativo alla misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, l'Autorità intende misurare e ridurre tali oneri. Il primo intervento in tale direzione riguarderà la semplificazione e razionalizzazione degli obblighi informativi in capo ai soggetti regolati, anche attraverso il ricorso a nuove piattaforme informatiche integrate.

Promozione dell'efficienza energetica e dello sviluppo concorrenziale delle risorse demand-side

OS23 *Sviluppo concorrenziale dell'offerta di servizi energetici e di nuovi modelli di business*

Lo sviluppo dell'offerta di servizi per l'efficienza energetica e la gestione attiva dei consumi, anche attraverso la loro integrazione con la vendita di energia elettrica e gas naturale nell'ambito dei servizi "energy", è uno strumento chiave per il contenimento della bolletta energetica e per lo sviluppo economicamente e ambientalmente sostenibile del settore energetico nazionale. Affinchè tale

sviluppo produca benefici per i consumatori e per il Paese, è però necessario che avvenga su un piano concorrenziale e che sia garantita la qualità, la trasparenza, la confrontabilità e l'affidabilità dei servizi offerti. Inoltre la regolazione potrebbe avere un ruolo propulsivo di tale evoluzione nella misura in cui può indentificare e rimuovere eventuali ostacoli e introdurre specifiche forme di promozione di nuovi modelli di *business* in questo settore.

OS24 Rafforzamento del meccanismo dei titoli di efficienza energetica (TEE o certificati bianchi)

L'Autorità, nelle more del consolidamento del quadro normativo di riferimento, intende continuare a promuovere il meccanismo dei TEE, tenuto anche conto dell'evoluzione del quadro di norme europee e, in particolare, dell'evoluzione della proposta di Direttiva in materia. In tale contesto l'azione sarà orientata anche a favorire lo sviluppo di una offerta qualificata di servizi energetici integrati – dalla diagnosi energetica alla misurazione dei risultati – inclusa la garanzia del risultato (norme tecniche sulle ESCO, sugli esperti in gestione dell'energia, ecc.). A tale fine particolare attenzione dovrà essere posta verso il superamento delle barriere non economiche agli investimenti in efficienza energetica e alla promozione di nuovi modelli di offerta nell'ambito del meccanismo, attraverso il coinvolgimento e l'interazione con i diversi *stakeholders*.