

Un'analisi quantitativa dei Piani e delle consultazioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*

Stefano da Empoli, Alessandro Fiorini, Antonio Sileo

Viene presentata una breve analisi, condotta per la prima volta, ora che è possibile contare su sia pure brevi serie storiche di piani strategici (2007-2009, 2008-2010 e 2009-2011) e piani operativi (2007, 2008 e 2009). È stato volontariamente ignorato il Piano strategico triennale 2006-2009 poiché ritenuto ancora sperimentale e più difficilmente confrontabile con i successivi. Sono svolte, infine, alcuni brevi considerazioni sull'attività di consultazione.

Piani triennali e annuali

I piani strategici triennali e i piani operativi annuali sono strumenti, indubbiamente, caratterizzati da elevate potenzialità in quanto consentono, da un lato a operatori e altri soggetti interessati di avere un'idea prospettica delle attività previste dall'Autorità, prevedendone le mosse nel breve e medio periodo, dall'altro di poter giudicare l'operato del Regolatore in base ai parametri talvolta molto dettagliati che esso stesso si è dato.

Come è noto, ciascun piano è strutturato secondo obiettivi generali, i quali a loro volta sono specificati in distinti obiettivi strategici che ne definiscono i criteri di attuazione. Scendendo nel livello gerarchico, gli obiettivi strategici sono a loro volta scorporati in una serie di obiettivi operativi, per la realizzazione dei quali sono contestualmente definite una serie di azioni da dover porre in essere, definite note operative. Questo ultimo livello gerarchico rappresenta l'unico elemento di distinzione tra la struttura dei piani triennali e quelli annuali. Dato che, come anticipato, i piani annuali si distinguono per il loro maggiore dettaglio operativo, all'ultimo livello essi contengono la previsione di specifiche delibere da dover adottare, che prendono il nome di obiettivi specifici.

Abbiamo deciso di concentrare la nostra analisi su quella che potrebbe definirsi regolazione *core*, di immediato impatto per gli operatori, focalizzandoci sugli obiettivi generali A, B e C, nei grafici denominati sinteticamente "Concorrenza", "Infrastrutture" e "Consumatori", a seconda dell'area di intervento.

Una prima interessante valutazione congiunta dei piani si ottiene osservando i grafici riportati nelle Figure 1-6.

Nel caso dei piani triennali, è possibile osservare come nella generalità dei casi, la stesura del maggior numero di obiettivi operativi interessa l'obiettivo generale che si propone di "Promuovere lo sviluppo di mercati concorrenziali" (Obiettivo A). In ogni caso, infatti, la quota di obiettivi

* L'analisi realizzata dall'Istituto per la competitività I-Com, è stata illustrata, il 21 luglio 2009, in occasione delle audizioni annuali periodiche e speciali dell'Aeeg.

operativi contemplati è molto prossima al 40%, se non eccedente, come nel caso del Piano 2009-2011. Fa leggermente eccezione in questo senso il Piano 2008-2010, non tanto per la quota di obiettivi operativi contenuti nell'obiettivo generale A, quanto per quella raggiunta nel contesto dell'obiettivo "Sostenere l'efficienza e l'economicità delle attività in monopolio, promuovere gli investimenti", identificato con la lettera B (36%). Conferma la presenza di una materia molto complessa da dover disciplinare la forte presenza, rispetto al totale, di note e specifiche che danno contenuto alle azioni programmate. La necessità di costruire un ambiente quanto più ispirato ai criteri della concorrenza ha assorbito, rispettivamente, il 47%, il 42% e il 48% delle specifiche tecniche complessivamente contenute nei tre piani presi in esame. Per i rimanenti obiettivi generali è possibile apprezzare un discreto allineamento, seppur, fatta eccezione per il Piano 2007-2009, è interessante notare come gli obiettivi che in fase programmatica presentano il maggior numero di obiettivi operativi siano a loro volta destinatari del minor numero di note e specifiche, e viceversa (Figura 3 e Figura 5).

Volgendo l'attenzione ai piani annuali, la situazione non può considerarsi sostanzialmente difforme da quanto esposto in questa prima valutazione. Nel complesso l'obiettivo della concorrenza richiede il maggior numero di azioni specifiche da dover attuare. Questa caratteristica è ben evidente nel grafico in cui sono rappresentate le strutture del Piano 2008 (Figura 4) e del Piano 2009 (Figura 6).

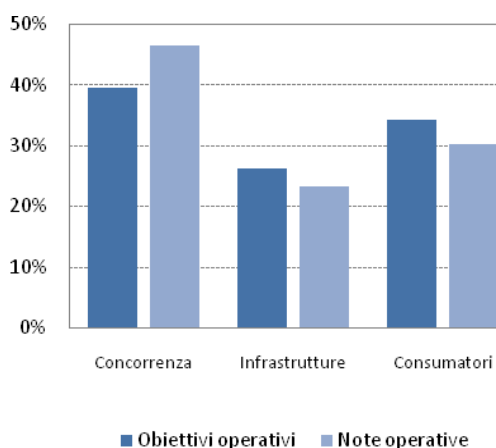


Figura 1: Piano triennale 2007-2009. Quote di obiettivi operativi e note per obiettivo generale

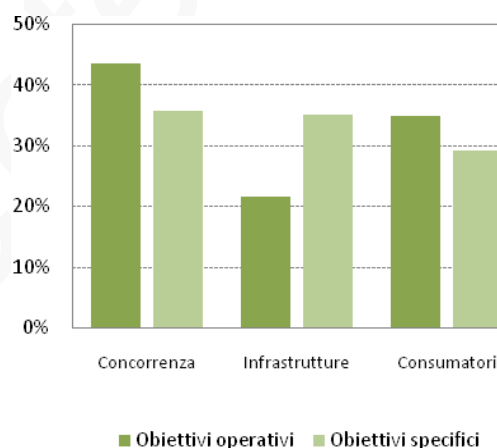


Figura 2: Piano annuale 2007. Quote di obiettivi operativi e specifici per obiettivo generale

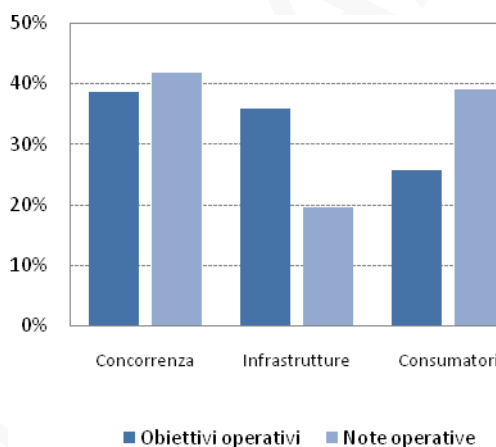


Figura 3: Piano triennale 2008-2010. Quote di obiettivi operativi e note per obiettivo generale

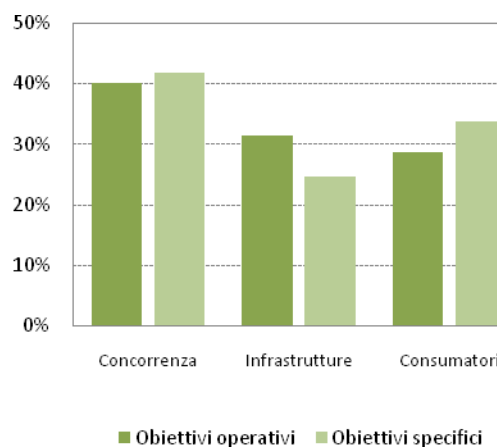


Figura 4: Piano annuale 2008. Quote di obiettivi operativi e specifici per obiettivo generale

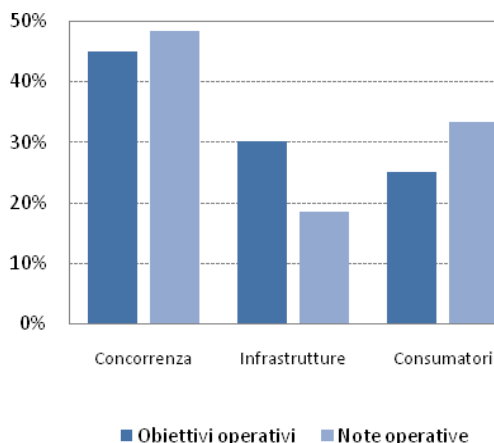


Figura 5: Piano triennale 2009-2011. Quote di obiettivi operativi e note per obiettivo generale

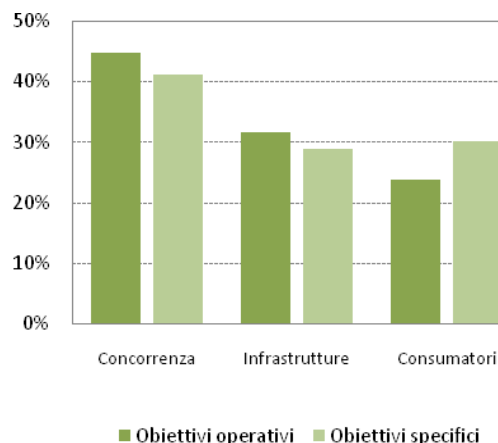


Figura 6: Piano annuale 2009. Quote di obiettivi operativi e specifici per obiettivo generale

Dopo aver descritto con dati di sintesi le principali caratteristiche dei piani, la nostra analisi entra nel vivo, verificando la coerenza intertemporale dei piani triennali e annuali.

Nella Figura 7, che si riferisce ai piani triennali, sono riportate, rispetto al totale, le quote di azioni distinte in relazione all'estensione temporale complessiva prevista per la loro implementazione (anno, biennio e triennio), nonché rispetto alla collocazione che hanno nel triennio di riferimento (primo, secondo, terzo anno; primo, secondo biennio, triennio). È possibile osservare come, in relazione al complesso di azioni inserite nei piani triennali, l'ipotesi di fissare obiettivi su un arco temporale biennale sia decisamente inutilizzata, tanto per il primo quanto per il secondo biennio. Nel complesso le azioni sembrano pianificate su base annuale, con collocazione temporale prevalente nei primi due anni, anche se il Piano 2008-2010 si distingue per una consistente quota di scelte da dover attuare nel corso del 2010 (terzo anno), pari al 28%. Del tutto diverso sembra però l'approccio del piano strategico 2009-2011, che conferma la tendenza a definire obiettivi puntuali nei primi due anni ma nel quale la parte del leone, cioè il 79%, la fanno target intervallari che insistono sull'intero triennio. In questo riconoscendo esplicitamente uno dei principali limiti riscontrati nei precedenti piani triennali, cioè lo slittamento assolutamente frequente di obiettivi specifici e note operative da un anno all'altro nei vari piani. Nella misura nella quale il ruolo prioritario del piano triennale dovrebbe essere quello di dare dei segnali stabili di medio periodo agli operatori, meglio che siano vaghi ma stabili piuttosto che puntuali ma variabili.

Nel caso dei piani annuali, l'unità di tempo di riferimento che viene fissata è il quadrimestre. In questo ambito (Figura 8) la struttura cronologica è ben più netta con una evidente maggioranza di obiettivi specifici da raggiungere nel 3° quadrimestre (mediamente attorno al 50% per ogni piano annuale), che anticipa la punta di attività dell'Autorità che si registra puntualmente nel mese di dicembre, a causa delle scadenze regolatorie di fine anno.

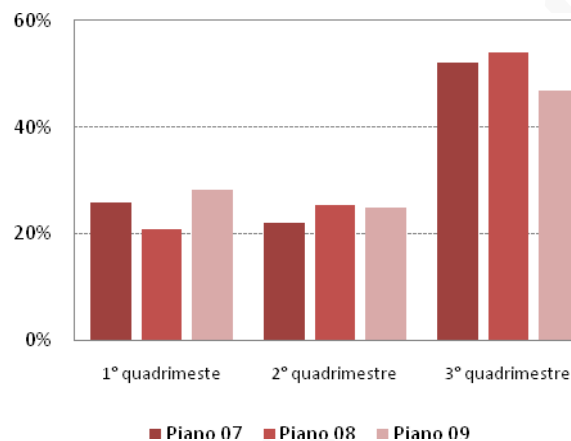
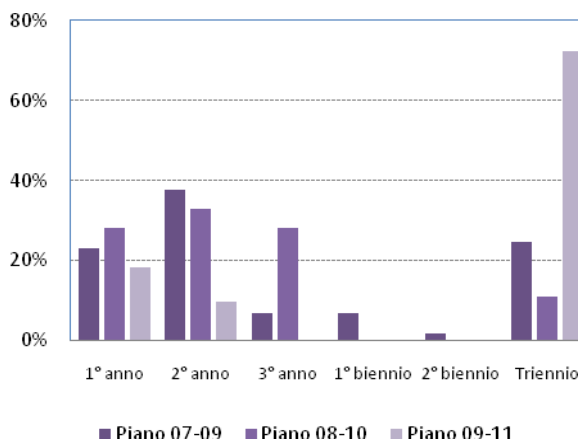


Figura 7: Quote di azioni rispetto al timing assegnato. Totale del piano

Figura 8: Quote di azioni rispetto al timing assegnato. Totale del piano

Nelle Figure 9–12, si verifica quanto gli obiettivi operativi e le azioni che dettano questi obiettivi siano ripetuti nei vari piani e, ove si ripetano, si riferiscano ad anni diversi. Quest'ultimo sarebbe un indice della variabilità dei piani triennali, mentre la prima caratteristica non è di per sé un male.

Partendo dunque dalla Figura 9 e dalla 10, osserviamo che poco meno del 40% degli obiettivi operativi e il 40% delle note operative non si ripetono nei tre piani triennali osservati.

La ripetitività potrebbe essere spiegata dalla conferma dell'obiettivo o nota operativa nel tempo oppure da uno slittamento dello stesso obiettivo o nota operativa da un anno all'altro. La netta maggioranza dei casi, come mostra la Figura 11, riguarda la seconda evenienza, con azioni che cambiano il loro profilo temporale rispettivamente il 73% e il 78% degli eventi osservati. La Figura 12 ci consente di calcolare lo slittamento temporale medio osservato nei tre piani complessivamente analizzati, pari a 1,2 anni nel caso degli obiettivi operativi e poco meno dell'unità nel caso delle note specifiche.

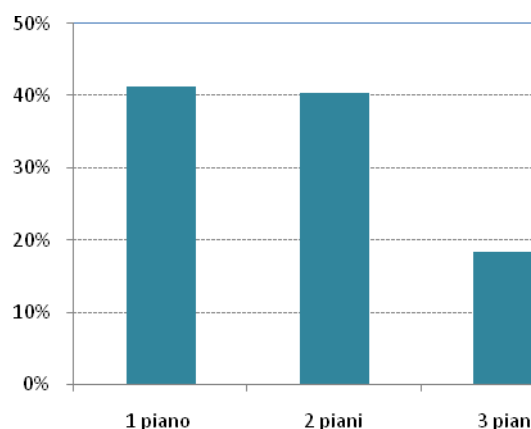
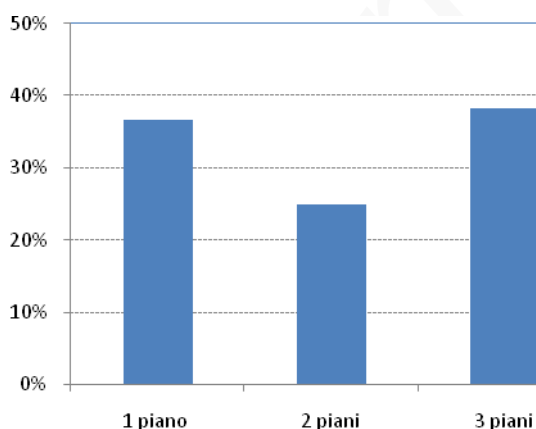


Figura 9: Ripetizioni osservate negli obiettivi operativi. Valori %

Figura 10: Ripetizioni osservate nelle note operative. Valori %

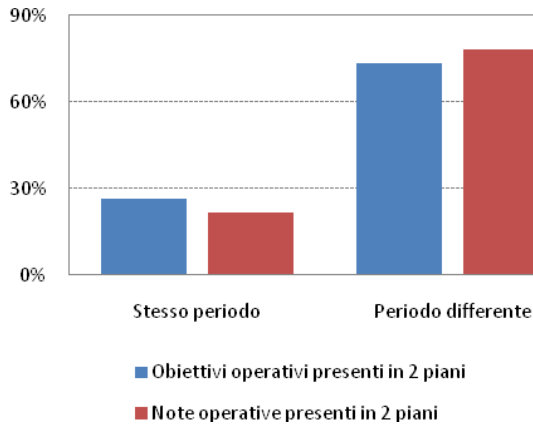


Figura 11: Confronto temporale in obiettivi e note presenti in due piani distinti. Valori %

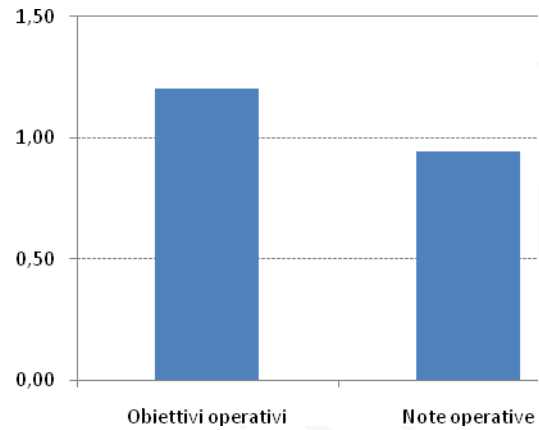


Figura 12: Slittamento medio dei periodi di riferimento. Numero di anni

Molto diverso è il tasso di conferma e quindi di non ripetitività dei piani annuali, per i quali si osservano solo 16 casi sulle 420 azioni prese in esame. Peraltro solo in alcuni dei 16 casi è possibile ravvisare uno slittamento, in alcuni casi si tratta semplicemente di attività diverse appartenenti alla stessa categoria ripetute nel tempo.

Attività di consultazione

L'attività di consultazione, anche quest'anno, merita più di un cenno (v. Fig. 13).

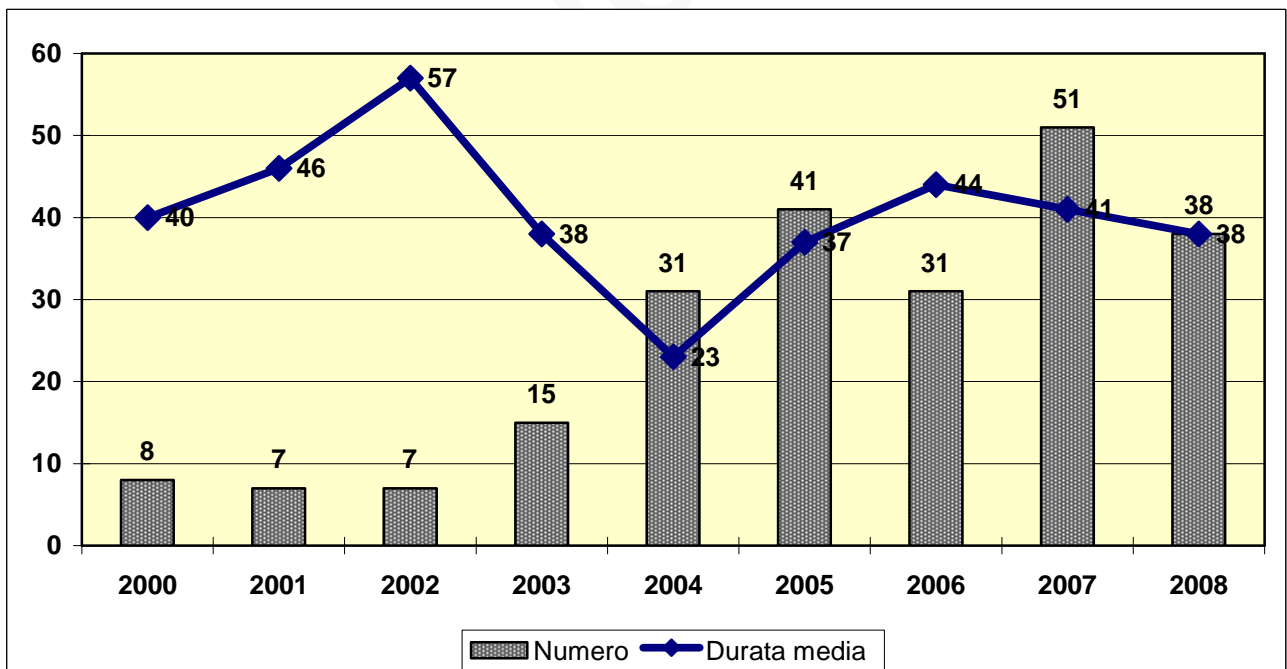


Figura 13: Numero dei documenti di consultazione e durata media della stessa (in giorni)
Fonte: sito AEEG

Rispetto allo scorso anno di riferimento, anno solare 2007, quando i documenti erano stati ben 51, c'è stata una flessione significativa, 25% di documenti in meno. In prima battuta ci sembra che il

calo evidenzi come sia più l'anno 2007 a essere eccezionale per numerosità dei documenti (tra l'altro, a fronte dei soli 51 disponibili sul sito la numerazione dei documenti arriva a 57), che non il 2008 ad essere deficitario, visto che si colloca poco al disopra della media degli anni 2005 e 2006. Le cause potrebbero essere una serie di elementi contingenti e strutturale, in particolare l'approssimarsi della fine dei secondi periodi regolatori, che hanno caratterizzato il 2007. Più contenuta è stata la diminuzione dei giorni di consultazione, passati da 41 a 38, in diminuzione rispetto al biennio precedente in cui era stato significativo l'ampliamento della durata delle consultazioni stesse passata da una media di 37 giorni del 2005 a 44 del 2006.

Per contro, come lo scorso anno, appare lievemente migliorata la distribuzione temporale dell'attività di consultazione stessa, cosa che dovrebbe rendere meno onerosa per le parti interessate la possibilità di partecipare attivamente al processo; resta, tuttavia, il problema della sovrapposizione (in parte forse inevitabile) che ha caratterizzato diversi provvedimenti. Ampliando lo spettro d'analisi, partendo dall'anno 2000, sembra ormai confermata l'inversione di tendenza registrata a partire dal 2003, anno in cui le consultazioni raddoppiano rispetto ai tre anni precedenti, dove erano attestate intorno a 7. La durata dei periodi di consultazione ha ripreso a crescere dal 2004, in modo pressoché costante, anno del minimo storico con soli 23 giorni, fino alla contrazione del 2007 confermata nel 2008. Rimane complessivamente la sensazione che dopo una (prima) fase di avvio, invero non breve, il processo si stia stabilmente consolidando, cosa a nostro avviso di non poco conto, e lo strumento delle consultazioni, ai quali occorre aggiungere l'AIR, sia entrato in una fase di maturità.