

AS1646 - LIBERALIZZAZIONE MERCATI DELLA VENDITA DI ENERGIA ELETTRICA E GAS

Roma, 6 febbraio 2020

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente della I Commissione Affari Costituzionali della
Camera dei Deputati
Presidente della V Commissione Bilancio e Tesoro della Camera
dei Deputati

L'Autorità, nella sua riunione del 4 febbraio 2020, ha ritenuto di svolgere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/1990, le seguenti considerazioni in merito alle gravi criticità concorrenziali determinate, nei mercati della vendita al dettaglio dei servizi di energia elettrica e gas, dalle disposizioni di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. "Milleproroghe") modificative delle previsioni della legge 4 agosto 2017 n. 124 (c.d. "legge per la concorrenza") in materia di termini e modalità attuative dell'abrogazione della disciplina transitoria di fissazione dei prezzi di fornitura al dettaglio dei suddetti servizi. Come noto, con la legge n. 124/2017 il legislatore italiano ha finalmente stabilito le scadenze e le modalità per il definitivo superamento del c.d. "regime di tutela", attualmente vigente nei mercati della vendita al dettaglio a piccole imprese e clienti domestici di energia elettrica e gas.

Tale regime è stato introdotto nell'anno 2007, parallelamente alla piena liberalizzazione dell'attività di vendita nella filiera elettrica e del gas¹, quale sistema di tutela di prezzo per i summenzionati clienti.

Nello specifico, i commi da 59 a 85 dell'articolo 1 della legge n. 124/2017 stabilivano l'abrogazione delle norme relative al regime tutelato per la fornitura di gas ed elettricità per i clienti domestici e per le piccole utenze industriali² entro il 1° luglio 2019 e contestualmente definivano una serie di adempimenti a cura del Governo, dell'Autorità di settore e di altri organismi coinvolti nel processo di liberalizzazione, introducendo specifici strumenti per garantire il buon funzionamento del mercato³.

A seguito di una fase di monitoraggio del mercato, con particolare riguardo al pieno raggiungimento di alcune condizioni che ne consentissero un efficiente funzionamento, la legge concorrenza prevedeva, infine, che il Ministro dello sviluppo economico avrebbe dovuto adottare, entro il 30 aprile 2018, sentite la ARERA e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, un Decreto Ministeriale di disciplina, fra l'altro, delle modalità con cui procedere alla transizione nel mercato libero dei soggetti che alla scadenza di legge non avessero autonomamente scelto un fornitore a mercato, in modo da garantire "necessità di concorrenza, pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato".

Il legislatore aveva quindi delineato un processo che, laddove correttamente implementato, avrebbe portato nel 2019 al completamento del processo di liberalizzazione del settore dell'energia in Italia, concludendo il periodo transitorio della regolazione delle condizioni economiche di vendita dell'energia elettrica e del gas durato ben dodici anni, e consentendo così di riversare sui mercati finali della vendita i benefici derivanti dal funzionamento concorrenziale delle fasi a monte delle due filiere.

¹ [I cui segmenti a monte erano già stati oggetto, a partire dalla fine degli anni '90, di importanti riforme strutturali del settore energetico in coerenza con l'ordinamento comunitario, ad opera del Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, per la filiera elettrica e del Decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, per la filiera del gas.]

² [Si tratta, in particolare, della soppressione del terzo periodo del comma 2 dell'art. 22 del d. lgs. n. 164/2000 in materia di gas naturale, come sostituito dall'art. 7, comma 1, d.lgs. n. 93/2011 e successivamente modificato dall'art. 4, comma 1, legge n. 98/2013, poi dall'art. 33, comma 2, legge n. 122/2016, e dell'abrogazione del comma 2 dell'art. 35 del d.lgs. n. 93/2011 in materia di energia elettrica.]

³ [Quali ad esempio l'elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica (c.d. Albo Venditori, che avrebbe dovuto individuare dei criteri minimi in termini di solidità finanziaria e onorabilità per l'autorizzazione all'operatività nel mercato, a fronte del ridondante numero di operatori presenti), un Portale per la comparabilità delle offerte a mercato libero (c.d. Portale Offerte) per garantire massima consapevolezza e informazione dei consumatori, una campagna di informazione multimediale, l'introduzione di uno specifico servizio di salvaguardia elettrico "ai clienti finali domestici e alle imprese connesse in bassa tensione con meno di cinquanta dipendenti e un fatturato annuo non superiore a 10 milioni di euro senza fornitore di energia elettrica, attraverso procedure concorsuali per aree territoriali e a condizioni che incentivino il passaggio al mercato libero" per garantire il servizio universale, come richiesto dalla direttiva 2009/72/CE (art.3, comma 3).]

Come noto, tuttavia, alla luce dei notevoli ritardi nell'attuazione degli adempimenti disposti dalla legge, la legge 21 settembre 2018, n. 108, di conversione del decreto-legge n. 91/2018, ha prorogato il termine fissato per la fine del regime di tutela al 1° luglio 2020.

Da ultimo, l'articolo 12, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 ha ulteriormente prorogato di diciotto mesi, spostandolo al 1° gennaio 2022, il termine previsto per l'abrogazione del regime di tutela di prezzo nel mercato *retail* del gas e dell'energia elettrica, modificando in tal senso i commi 59 e 60 dell'articolo 1 della legge per la concorrenza. Il richiamato comma 3 dell'articolo 12 è altresì intervenuto aggiungendo, per quanto qui rileva, un periodo al predetto comma 59, che prevede che *"Il Ministero dello sviluppo economico, sentita l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) definisce, con decreto da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, le modalità ed i criteri dell'ingresso consapevole nel mercato dei clienti finali, tenendo altresì conto della necessità di concorrenza, pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato"*.

Sul punto, alla luce delle condizioni di mercato che caratterizzano i mercati della vendita di energia elettrica e gas in Italia, l'Autorità intende evidenziare i gravi rischi per la concorrenza derivanti dall'ennesimo rinvio del termine di abrogazione della regolamentazione tariffaria per i due servizi.

In primo luogo, si ricorda che l'articolo 5 della Direttiva UE 2019/944 del 5 giugno 2019 stabilisce il principio generale della libertà del fornitore di determinare il prezzo della fornitura di energia elettrica, in quanto *"[...] gli obblighi di servizio pubblico sotto forma di fissazione dei prezzi per la fornitura di energia elettrica costituiscono una misura fondamentalmente distorsiva, che spesso comporta un accumulo del deficit tariffario, una scelta limitata per i consumatori, scarsi incentivi al risparmio di energia e agli investimenti nell'efficienza energetica, bassi standard di servizio, calo del coinvolgimento e della soddisfazione dei consumatori e restrizione della concorrenza, oltre che un numero inferiore di prodotti e servizi innovativi sul mercato"* (Cons. 22, primo periodo); conseguentemente, *"Gli Stati membri dovrebbero pertanto applicare altri strumenti, in particolare misure mirate di politica sociale, per salvaguardare l'accessibilità economica dell'energia elettrica per i cittadini"* (Cons. 22, secondo periodo); inoltre, *"Gli obblighi di servizio pubblico sotto forma di fissazione dei prezzi di fornitura dell'energia elettrica dovrebbero essere utilizzati in circostanze e per beneficiari ben definiti, senza prevalere sul principio di apertura dei mercati, e dovrebbero avere una durata limitata."* (Cons. 23).

Conseguentemente, la Direttiva prevede all'articolo 5, comma 6, che gli interventi pubblici di fissazione dei prezzi di fornitura dell'energia elettrica siano ammessi, in favore di clienti civili e microimprese, solo laddove caratterizzati da transitorietà e se finalizzati *"a creare una concorrenza effettiva fra fornitori per i contratti di fornitura di energia elettrica e a conseguire una definizione dei prezzi al dettaglio dell'energia elettrica che sia pienamente efficace e basata sul mercato"*.

In tal senso, l'articolo 5, comma 7, della citata Direttiva sottopone tali interventi sia alle misure generali di cui al comma 4 dello stesso articolo, fra le quali quella secondo cui gli interventi devono garantire *"la parità di accesso ai clienti da parte delle imprese di energia elettrica dell'Unione"*, sia a misure prescrittive aggiuntive⁴.

In secondo luogo, con specifico riguardo ai gravi effetti del rinvio dell'abrogazione del regime tariffario in commento sulla situazione concorrenziale dei mercati e sul beneficio per i consumatori, siano essi clienti domestici o micro e piccole imprese, l'Autorità ricorda che, a fronte delle scelte di riassetto del settore dell'energia assunte alla fine degli anni '90, che hanno consentito di definire un funzionamento concorrenziale della fase di produzione e una buona regolazione delle fasi di trasporto e distribuzione dell'energia, la piena liberalizzazione del mercato *retail* rappresenta la fase conclusiva di questo percorso, senza la quale non può garantirsi la traslazione ai consumatori finali e alle imprese dei vantaggi che derivano dalla concorrenza nelle altre fasi della filiera; ciò sia in termini di apprezzabili riduzioni di spesa per i consumi energetici di cui possono da tempo fruire i clienti che siano pienamente informati, sia in termini di vantaggi derivanti dalla pluralità di offerte, migliore efficienza del servizio, diffusione dei servizi innovativi, incremento dell'innovazione e sua accessibilità alla platea dei consumatori; tali elementi possono essere assicurati solo

⁴ *[In ogni caso, tutti gli interventi pubblici adottati devono essere oggetto di notifica alla Commissione entro un mese dalla loro adozione, accompagnati da relazioni (la prima entro il 1° gennaio 2022) che attestino la necessità e proporzionalità delle misure, la conformità alle prescrizioni imposte, nonché una valutazione dei progressi compiuti nella creazione di una concorrenza effettiva tra i fornitori e nella transizione verso prezzi basati sul mercato. Stante la necessità di valutare nel concreto e complessivamente la conformità con le suddette prescrizioni eurounitarie di tutte le caratteristiche del regime di maggior tutela applicato in Italia, si osserva che, quantomeno con riguardo al mercato della vendita di energia elettrica, certamente non risulta soddisfatta la richiamata necessità di parità di accesso ai clienti da parte delle imprese di energia elettrica dell'Unione, stante l'esistente riserva di legge, a suo tempo prevista in favore delle imprese incumbent verticalmente integrate anche nella distribuzione, dell'offerta al pubblico delle condizioni economiche di tutela.]*

in un contesto di piena competizione fra le imprese, che viene invece distorta in presenza di interventi pubblici di regolazione dei prezzi.

Sul punto, l'Autorità ricorda che le richiamate modalità con le quali le tutele di prezzo sono state assicurate, attribuendo - almeno per il settore elettrico - ai soli venditori integrati nella distribuzione la possibilità di offrire il servizio di tutela, hanno contribuito a preservare nel tempo una struttura dei mercati della vendita caratterizzata da posizioni dominanti su base locale e da un elevato livello di concentrazione dell'offerta.

Oltre a impedire un'effettiva concorrenza su base nazionale, compartimentando i mercati locali, ciò ha spesso condotto, come dimostrato da recenti casi istruttori condotti da questa Autorità, a fenomeni di sfruttamento abusivo delle posizioni dominanti con fini escludenti, mortificando ulteriormente la competizione fra le imprese e danneggiando in ultima analisi i clienti finali, i quali sono suscettibili di essere contrattualizzati a mercato libero dai propri esercenti del servizio di tutela con condizioni peggiorative rispetto a quelle reperibili sul mercato, anche in quanto ingiustificatamente influenzati da vantaggi reputazionali di cui tali soggetti godono in ragione dell'essere incaricati della vendita in maggior tutela.

L'Autorità ritiene che, in questo contesto, i continui rinvii del termine di abrogazione del servizio di tutela abbiano determinato nei consumatori incertezza e confusione e quindi una scarsa propensione al cambiamento, altresì favorendo, come visto, ulteriori concentrazioni dell'offerta, con crescenti complessità, di natura essenzialmente concorrenziale, per la definizione delle modalità con cui procedere alla transizione nel mercato libero dei soggetti che alla scadenza di legge non avranno autonomamente scelto un fornitore a mercato.

Sulla base delle suesposte considerazioni, al fine di scongiurare il realizzarsi dei significativi effetti anticoncorrenziali evidenziati, l'Autorità, in primo luogo, ritiene necessario che il nuovo termine fissato dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 per l'abrogazione del servizio di tutela (1° gennaio 2022), venga espressamente considerato come inderogabile e, quindi, non suscettibile di ulteriori rinvii.

A tal fine, l'Autorità auspica inoltre che in sede di conversione venga opportunamente modificato il comma 3 dell'articolo 12 del suddetto decreto, introducendo specifiche disposizioni volte a garantire che tutte le amministrazioni all'uopo preposte svolgano, nel più breve tempo possibile, gli adempimenti a suo tempo loro affidati dalla legge di concorrenza n. 124/2017, necessari a governare la transizione e non ancora portati a termine, fornendo la più ampia e diffusa informazione ai consumatori e certezza agli operatori di mercato, garantendo a questi ultimi parità di accesso in concorrenza ai clienti finali.

In particolare, con riguardo al previsto decreto del Ministero dello Sviluppo economico disciplinante le *"modalità ed i criteri dell'ingresso consapevole nel mercato dei clienti finali, tenendo altresì conto della necessità di concorrenza, pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato"*, l'Autorità ritiene che, proprio in ragione della sua precipua connotazione di strumento proconcorrenziale, in sede di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 sia espressamente prevista una attività consultiva della stessa Autorità, preventiva all'emanazione del decreto ministeriale, come peraltro originariamente disposto dalla legge sulla concorrenza.

Infine, l'Autorità auspica che già all'interno della norma primaria, e quindi mediante opportuna disposizione da introdurre in sede di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, sia espressamente previsto che le modalità di transizione nel mercato libero dei clienti che alla scadenza del regime di tutela non avranno autonomamente scelto il fornitore a mercato, da definirsi in dettaglio nel decreto del Ministero dello Sviluppo economico, siano basate su trasparenti meccanismi di asta competitiva, al fine di impedire che tali clienti vengano automaticamente assegnati sul mercato libero al loro attuale esercente della tutela, ad esempio con eventuali meccanismi di "silenzio assenso", che sono per questo motivo assolutamente da escludersi.

L'accesso competitivo e non discriminatorio ai predetti clienti da parte degli operatori della vendita, attraverso idonee procedure d'asta che pongano rimedio alla rilevante concentrazione dell'offerta - che, per alcuni segmenti di clientela e per alcuni servizi, proprio il sistema di tutela ha contribuito a creare - è infatti in grado di assicurare una struttura effettivamente concorrenziale dei mercati della vendita di energia elettrica e gas, tale da garantire ai consumatori finali le migliori condizioni economiche e qualitative del servizio e la più ampia diffusione delle innovazioni.

L'Autorità auspica che le osservazioni formulate siano tenute in adeguata considerazione in sede di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/1990.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

