



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

SENATO DELLA REPUBBLICA – X COMMISSIONE INDUSTRIA

Audizione del Capo di Gabinetto dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Cons. Maria Tuccillo, in merito alla *Comunicazione COM (2021)660 final* della Commissione Europea in materia di prezzi dell’energia.

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatrici e Senatori,

Vi ringrazio per aver offerto all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l’opportunità di esprimere la propria opinione in merito alla Comunicazione della Commissione Europea in materia di prezzi dell’energia¹.

L’esame dell’atto comunitario, adottato lo scorso 13 ottobre, cade in un momento particolarmente delicato per l’economia europea e consente all’Autorità di affrontare alcune questioni sulle possibili misure per contrastare l’aumento dei prezzi dell’energia, nonché di chiarire il proprio ruolo e i margini del proprio intervento rispetto al fenomeno cui assistiamo da mesi.

E’ noto che a partire dalla primavera del 2021 si sta sperimentando a livello mondiale una fase di forte crescita dei prezzi delle materie prime energetiche, ed in particolare del gas naturale, e delle quotazioni dei diritti inquinanti da CO₂ sui mercati regolamentati per l’acquisizione dei diritti inquinanti².

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni “*Risposta all’aumento dei prezzi dell’energia: un pacchetto di misure d’intervento e di sostegno*”, COM (2021) 660 final, 13.10.2021.

² Il prezzo spot del gas naturale sul mercato di riferimento europeo (ITF olandese) è aumentato, da gennaio a dicembre 2021, di quasi il 500% (da 21 a 120 €/MWh nei valori medi mensili); nello stesso periodo, il prezzo della CO₂ negoziata sul mercato regolamentato europeo ETS è più che raddoppiato (da 33 a 79 €/tCO₂).

L'aumento del prezzo del gas, a sua volta, ha generato un corrispondente aumento del prezzo dell'energia elettrica all'ingrosso, particolarmente severo per un paese come l'Italia nel quale (dati 2020) la produzione di energia elettrica, nonostante una quota elevata di rinnovabili pari al 42%, è ancora per quasi la metà (49%) ottenuta con le centrali a gas³.

A fine 2021 alcune previsioni ottimistiche parlavano già della primavera del 2022 come momento di inversione di questa fase di rialzo dei prezzi; in realtà, come riportato davanti alle Commissioni parlamentari riunite (X Camera e 10° Senato) dal Ministro della Transizione Ecologica il 18 gennaio u.s., le rinnovate tensioni geopolitiche al confine tra Russia e Ucraina (e gli effetti che queste avranno sulla disponibilità di gas in Europa) appaiono un elemento in grado di prolungare ancora nel tempo questa fase di crescita delle quotazioni del gas.

L'attuale situazione sembra dunque esser parte di uno scenario futuro che sarà comunque caratterizzato dalla forte volatilità del prezzo del gas.

Dato l'elevato contributo del gas alla copertura del fabbisogno energetico nazionale⁴, emerge per il nostro Paese la necessità di mettere in campo una serie di misure per contrastare gli effetti della variabilità del prezzo del gas che si intersecano con il percorso di transizione verso una economia ad emissioni zero.

La Comunicazione COM (2021) 660 e le iniziative di breve termine assunte dal Governo

In questo contesto, la Comunicazione in corso di esame rappresenta uno strumento con cui la Commissione Europea ha elencato una serie di misure coordinate, sia di breve che di lungo periodo, che gli Stati membri possono adottare per affrontare la fase di incremento dei prezzi dell'energia.

Le misure di breve periodo sono essenzialmente quelle già assunte o in via di assunzione dal Governo Italiano da giugno 2021 ad oggi e consistono, in estrema sintesi, in un rafforzamento degli interventi a sostegno delle categorie di clienti più in difficoltà e in un alleggerimento degli oneri fiscali e parafiscali che gravano sul consumo finale di energia⁵.

Tra questi ultimi figurano anche gli oneri di sistema, il cui effetto distorsivo della concorrenza sul mercato della vendita al dettaglio dell'energia elettrica è stato già più volte

³ Secondo le statistiche pubblicate dal Gestore dei Mercati Energetici (GME), il prezzo medio mensile del gas in Italia registrato sulla piattaforma MGP-GAS è passato dai 16,461 euro/MWh del dicembre 2020 ai 113,344 euro/MWh dello stesso mese del 2021. Sempre secondo il GME, il valore mensile medio del PUN (il Prezzo Unico Nazionale dell'energia elettrica) è passato da 54,04 euro/MWh del dicembre 2020 a 281,24 euro/MWh del dicembre 2021.

⁴ Nel 2020 il fabbisogno energetico italiano era coperto per il 40,6% dal gas naturale, importato per oltre il 95% del totale. Il resto della disponibilità era ascrivibile in gran parte ai prodotti petroliferi (33,1%) e alle fonti rinnovabili (20,2%) (ARERA, *Relazione Annuale* 2021).

⁵ Cfr. decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, decreto-legge 27 settembre 2021, n. 130, legge 30 dicembre 2021, n. 234, decreto-legge 27 gennaio 2022 n. 4, in via di conversione.

evidenziato dall'Autorità in segnalazioni con le quali ha invitato il legislatore a spostare detti oneri dalle bollette ad altre fonti di finanziamento⁶.

Le misure già adottate in tal senso, quali cartolarizzazioni degli oneri di sistema, spostamento nel tempo del pagamento degli incentivi, ecc., appaiono dunque doppiamente corrette e auspicabili, in quanto non solo attenuano gli effetti dell'aumento dei prezzi dell'energia, ma lo fanno anche attraverso la rimozione di un fattore che incide negativamente sulla concorrenza nel settore. Appaiono altresì corrette le misure relative all'utilizzo a fini di riduzione dei costi dell'energia dei proventi delle aste CO2 realizzate sulla piattaforma ETS.

Si tratta, nel complesso, di una serie di previsioni opportune e ben calibrate, soprattutto in una ottica di breve termine, che però non sono da sole in grado di eliminare la gravità del fenomeno dell'incremento dei prezzi dell'energia, il quale dal livello delle contrattazioni all'ingrosso si sposta inevitabilmente a quello della commercializzazione al dettaglio⁷.

In una prospettiva più ampia assumono un rilievo cruciale tutti gli interventi funzionali ad una più rapida ed efficiente diffusione di un regime di libero mercato dell'energia (anche al dettaglio), nel quale i consumatori finali possano beneficiare degli effetti della concorrenza tra i fornitori⁸.

Tra questi rientrano senz'altro tutte le misure di sensibilizzazione e rafforzamento della capacità di scelta dei consumatori finali, al fine di consentire un sempre migliore orientamento di questi ultimi verso le offerte più vantaggiose sul mercato libero e le migliori opportunità di soluzioni di efficientamento energetico (che tendono ad abbassare il costo medio dell'energia per singola famiglia).

Al tempo stesso, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, pur consapevole della delicatezza del processo, ritiene indispensabile che sia prontamente attuato un passaggio ben disegnato al mercato libero per l'utenza elettrica domestica: la fine del c.d. regime tutelato, fondato sulla regolamentazione tariffaria dei servizi da parte dell'Autorità di regolazione, pur già decisa con l'indicazione di una data precisa nella legge annuale per la concorrenza del

⁶Cfr., da ultimo, la segnalazione AS1730, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2021*, 19 marzo 2021, in *Boll.* 13/2021, in particolare, pag. 44: "Il meccanismo di esazione previsto, anche in considerazione della connessa esigenza dei venditori di prestare costose garanzie ai distributori per l'inadempimento ai propri impegni che ricomprendono, come detto, anche la corresponsione del 100% degli oneri fatturati ai clienti finali, ha determinato nel tempo crescenti difficoltà finanziarie di molti venditori, il cui effetto restrittivo dal punto di vista concorrenziale, risulta aggravato dalla contestuale presenza sul mercato di venditori integrati nella distribuzione. Inoltre, detti oneri, non connessi ai costi di produzione del servizio, esibiscono una tale rilevanza assoluta in bolletta da oscurare i vantaggi di prezzo ottenibili grazie allo sviluppo di un mercato concorrenziale, impedendo alla domanda di percepire e apprezzare appieno le conseguenze positive del passaggio al libero mercato".

⁷I rialzi dei prezzi dei prodotti energetici all'ingrosso (quasi raddoppiati nei mercati spot del gas naturale e dell'energia elettrica nel periodo settembre-dicembre 2021) e dei permessi di emissione di CO2 avrebbero portato, a fine dicembre 2021, ad un aumento del 65% della bolletta dell'elettricità e del 59,2% di quella del gas. L'ARERA, in applicazione degli interventi decisi dal Governo (annullamento transitorio degli oneri generali di sistema in bolletta, potenziamento del bonus sociale alle famiglie in difficoltà, riduzione dell'Iva sul gas al 5% per il I° trimestre 2022) ha stabilito incrementi del 55% per l'elettricità (-14% rispetto al tendenziale) e del 41,8% per il gas (-17,4% rispetto al tendenziale).

⁸Come già sperimentato in altri settori, nei quali la rimozione della regolazione di prezzo ha consentito una drastica diminuzione delle tariffe e la ampia diffusione di nuove tecnologie.

2017⁹, è stata - come noto - ripetutamente rinviata, fino all'ultima recente modifica normativa che l'ha ulteriormente spostata, per i clienti domestici, al termine ultimo del 1° gennaio 2024, nonostante i numerosi interventi contrari a tali rinvii effettuati dall'Autorità di concorrenza¹⁰.

Nella attuale congiuntura di forte tensione sui prezzi, il mancato completamento del processo di definitivo passaggio al mercato libero ha sicuramente limitato per molti consumatori la possibilità di disporre di uno strumento importante per combattere l'incremento dei prezzi (si pensi, ad esempio, alla possibilità di sottoscrivere contratti a prezzo fisso in una fase di forte crescita delle quotazioni come l'attuale).

Interventi strutturali di medio lungo periodo

Nel documento in corso di esame, la Commissione richiama altresì anche la necessità di azioni strutturali di ampio respiro al fine di rendere il sistema di approvvigionamento degli Stati membri più resiliente alle fluttuazioni dei prezzi che, nell'ambito del processo di transizione energetica intrapreso con decisione dai paesi dell'Unione, si avranno anche in futuro.

Come già anticipato, l'intero processo di transizione energetica, spostando il consumo di energia verso le fonti rinnovabili, rappresenta un fattore che potrà determinare altre fasi di forte volatilità delle quotazioni spot del gas e dell'energia elettrica.

L'espansione del peso delle fonti rinnovabili, caratterizzate da notevole intermittenza (e non programmabilità), tende infatti, quantomeno nelle more del completamento della transizione stessa, a riservare ancora per anni al gas naturale un ruolo di risorsa di ultima istanza per gestire in modo flessibile il bilanciamento della rete elettrica nazionale, il che da un lato ne accresce la variabilità del prezzo e dall'altro potrebbe accentuare la vulnerabilità del sistema a fronte di tale fenomeno.

Naturalmente queste considerazioni non implicano affatto un giudizio negativo sul processo di transizione energetica in corso.

Al riguardo, anzi, si condivide quanto dichiarato davanti alle Commissioni parlamentari riunite (X Camera e 10° Senato) dal Ministro della Transizione Ecologica lo scorso 14 dicembre 2021.

“[...] è opportuno ribadire con fermezza e convinzione anche in questa sede come la transizione ecologica non sia il problema ma la soluzione. La crescita del peso delle fonti rinnovabili, con una penetrazione attesa nel settore elettrico al 65% secondo i target nel 2030 o al 90% nel 2050, consentirà in prospettiva di ridurre sia il peso del gas nel mix energetico sia il grado di dipendenza energetica dall'estero e, non da ultimo, il prezzo dell'energia”.

⁹ Legge 4 agosto 2017 n. 124 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”.

¹⁰ Solo per citare i più recenti si veda, oltre ad AS1730, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2021*, cit., anche AS1646, *Liberalizzazione mercati della vendita di energia elettrica e gas*, 4 febbraio 2020, in Boll. 7/2020.

Tuttavia in Italia, dove - a differenza di altri paesi europei come la Francia che nella fase di transizione al rinnovabile continueranno a fare affidamento sulla generazione di energia da fonte nucleare - il gas naturale manterrà una importante funzione per lo meno per i prossimi dieci anni, sarà necessario gestire gli effetti, in termini di volatilità del prezzo e delle forniture, del ricorso al gas come a fonte di flessibilità per il sistema energetico.

A fronte di tale criticità, tra le misure che la Comunicazione della Commissione inserisce nel *toolbox* a disposizione degli Stati membri sono inclusi anche interventi di carattere istituzionale, consistenti nella riforma dei meccanismi di funzionamento dei mercati all'ingrosso dell'energia elettrica e del gas.

Si tratta di questioni molto delicate che attengono all'assetto istituzionale del mercato dell'energia europeo come si è sviluppato negli ultimi venti anni e che necessitano di essere affrontati con grande attenzione.

In tale contesto, l'Autorità ritiene opportuno richiamare l'attenzione in particolare su due aspetti che sono oggi al centro della discussione e che si prestano ad avere potenziali ripercussioni sul funzionamento concorrenziale dei mercati.

Prezzi spot vs contratti a lungo termine

Sotto il primo profilo, nell'attuale dibattito sull'incremento dei prezzi dell'energia da più parti si argomenta che, per un'area come quella europea dipendente dalle importazioni (in prevalenza dalla Russia) per l'approvvigionamento di gas naturale, aver perseguito un assetto di mercato basato su mercati a pronti (c.d. *hub*) sui quali scambiare il gas su base giornaliera sia stato un grave errore strategico (rispetto al passato regime di negoziazioni bilaterali basantesi su contratti di lungo periodo di tipo *take or pay*¹¹).

Tale giudizio negativo giunge ora ed a seguito dell'eccezionale incremento dei prezzi del gas sui principali mercati europei (TTF, PSV ecc.), incremento che si è ribaltato integralmente sugli utilizzatori, che l'hanno a loro volta passato sui prezzi praticati (ad esempio, il prezzo dell'energia elettrica sulla borsa italiana).

Un possibile intervento per calmierare il prezzo del gas sarebbe dunque rappresentato, seguendo tale critica, da qualche forma di ritorno ad un sistema di contratti a lungo termine, abbandonando il massiccio ricorso alle contrattazioni *spot* sviluppatosi negli ultimi anni.

A tal proposito l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si permette di osservare quanto segue.

In via generale, i mercati a pronti dell'energia molto liquidi che si sono sviluppati negli ultimi venti anni hanno permesso la nascita di operatori non verticalmente integrati ed hanno

¹¹ Secondo ACER (Agenzia dei regolatori europei dell'energia) circa l'80% del gas importato in Europa è negoziato in modalità spot ai vari *hub*.

contribuito a dissolvere i precedenti monopoli nazionali¹²; inoltre hanno consentito politiche diversificate di approvvigionamento da parte della componente più sofisticata della domanda.

Reagire ad una fase eccezionale come quella attuale con una modifica così importante del disegno di mercato europeo, che avrebbe costi significativi sotto il profilo concorrenziale, richiederebbe in primo luogo quantomeno di verificare se le attuali tendenze rialziste siano durature o meramente congiunturali.

Inoltre, ed è questo un aspetto ancor più importante, una simile modifica appare anche poco opportuna se l'obiettivo è quello di ridurre i prezzi.

Infatti, il ruolo stesso di fonte di flessibilità per il bilanciamento del sistema assunto dal gas nel contesto di transizione verso le energie rinnovabili tenderà a scoraggiare le forniture con contratti di lungo termine indicizzati al petrolio, che peraltro storicamente si sono mostrati più costosi dei contratti spot.

Proprio perché nel medio lungo periodo il prezzo spot del gas sembra anche più conveniente di quello a termine, non c'è un motivo cogente per intervenire in maniera artificiale sui contratti, ed è invece preferibile (nonché più coerente con un approccio concorrenziale) lasciare che il segnale del prezzo *spot* del gas eventualmente funga da indicatore per lo sviluppo di forme alternative (e meno costose) di flessibilità (gli stoccaggi di energia, le iniziative dal lato della domanda come l'interrompibilità, l'aggregazione ecc.), che potranno a loro volta contribuire ad attenuare la volatilità dei prezzi del gas o almeno la sua ripercussione sul consumatore finale di energia.

Ovviamente è necessario, alla luce di quanto sta avvenendo, rafforzare la resilienza del sistema rispetto a impennate inflazionistiche come l'attuale e dunque appare utile, anche nell'ottica di proteggersi da una eccessiva variabilità delle quotazioni, associare alle negoziazioni sui mercati liquidi anche una quota contratti di lungo termine che possano contribuire alla stabilità delle quotazioni.

Appare auspicabile ad esempio promuovere iniziative - come tra l'altro annunciato dal Governo - volte a legare una parte dei nuovi investimenti in impianti a fonte rinnovabile con contratti di fornitura dedicati ad un unico consumatore o a raggruppamenti di piccoli consumatori (c.d. *Purchase Power Agreement* o PPA).

¹² Lo scenario anni '90 in Europa era quello in cui il prezzo del gas era stabilito da relazioni bilaterali tra produttori non europei (Gazprom, Sonatrach, Noc) e grandi compratori nazionali (Eni, Gaz de France, E.on ecc.), spesso in maniera opaca e non verificabile. Inoltre i contratti di fornitura erano caratterizzati da clausole di restrizione territoriale che consentivano fenomeni di discriminazione dei prezzi tra paesi membri da parte dei fornitori.

Riforma del sistema di negoziazione del mercato dell'energia

Un altro tema molto delicato connesso all'assetto istituzionale dei mercati dell'energia e oggetto di discussione nella fase attuale è quello del meccanismo di formazione del prezzo dell'energia elettrica sul mercato nazionale (c.d. borsa elettrica).

Da 20 anni il prezzo sulle varie borse europee dell'energia segue la regola del c.d. *system marginal price* che prevede che il prezzo orario al quale vengono remunerati tutti gli impianti le cui offerte di energia sono accettate sul mercato è quello offerto dal c.d. “impianto marginale”, cioè dall'ultimo impianto che serve a coprire la domanda oraria (dunque, da quello che offre il prezzo più alto o prezzo marginale).

Da più parti si lamenta il fatto che in questo modo anche gli impianti di generazione a fonte rinnovabile (che hanno costi variabili molto vicini allo zero) ricevono come prezzo quello offerto dall'impianto marginale che, nell'attuale contesto italiano, è quasi sempre un impianto che utilizza il gas naturale come combustibile e che dunque risente del forte incremento delle quotazioni del gas.

Sono state individuate una serie di alternative all'attuale meccanismo di formazione del prezzo dell'energia elettrica all'ingrosso: i) l'abbandono del meccanismo del prezzo marginale ed il passaggio ad un sistema in cui ogni impianto riceve per l'energia immessa sul mercato o il proprio prezzo di offerta (c.d. *pay as bid*); ii) la fissazione di un margine massimo predeterminato (“cap”) che potrebbe ad esempio esser definito per categoria di impianto secondo la fonte energetica utilizzata¹³; iii) la limitazione del funzionamento del mercato giornaliero dell'energia solo per gli impianti alimentati a gas naturale con gli impianti a fonte rinnovabile da contrattualizzare con contratti a lungo termine¹⁴.

Anche in questo caso l'Autorità ritiene necessario procedere con estrema cautela ed evidenza che ogni iniziativa di riforma, ove mai dovesse essere presa, dovrebbe senz'altro avere respiro europeo, anche al fine di evitare di incidere negativamente sul processo di interconnessione dei mercati nazionali, che a sua volta rappresenta un importante fattore in grado di calmierare il prezzo dell'energia europea.

La Commissione Europea - come indicato nella Comunicazione in corso di esame - ha dato mandato all'Agenzia dei regolatori europei (ACER) di studiare la questione e quest'ultima, dopo un primo rapporto interlocutorio di novembre 2021, ha annunciato che ad aprile 2022 verrà pubblicato un rapporto finale¹⁵. Ogni decisione relativa ad una modifica così importante

¹³ Il passaggio ad una modalità che decurti la remunerazione degli impianti infra-marginali è sicuramente molto delicato. Predeterminare un margine massimo ammesso e/o tassando gli extra profitti realizzati dai produttori di energia rinnovabile (in particolare idroelettrica) in congiunture come l'attuale caratterizzate da alti prezzi marginali dell'energia equivale ad una forma di regolazione del prezzo che implicherebbe la difficile individuazione di un margine “giusto” oltre il quale intervenire.

¹⁴ Questa è una proposta formulata davanti alle Commissioni parlamentari riunite (X Camera e 10° Senato) dal Ministro della Transizione Ecologica il 18 gennaio u.s.

¹⁵ Già nel primo rapporto interlocutorio, comunque, ACER ha anticipato un giudizio di forte sostegno all'attuale sistema e dunque di non opportunità di iniziative di modifica verso meccanismi maggiormente regolati di funzionamento dei mercati dell'energia.

del sistema dovrebbe dunque aspettare quantomeno l'opinione definitiva di ACER e le conclusioni che sulla base di questa dovrà assumere la Commissione Europea.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, tuttavia, almeno in prima battuta si permette di esprimere alcune perplessità in merito al superamento del metodo del *System Marginal Price* per la remunerazione dell'offerta sul mercato elettrico all'ingrosso.

Il metodo, infatti, per i profili di interesse dell'Autorità in questi 20 anni ha funzionato bene. Questo meccanismo ha rappresentato un incentivo implicito alla realizzazione di nuova capacità rinnovabile - circostanza che incrementa la possibilità che in numerose ore della giornata il prezzo dell'energia possa andare a zero. Solo la capacità rinnovabile partecipa invero al mercato, consentendo comunque maggiori risorse per finanziare impianti dagli elevati costi fissi e bassi costi variabili.

Infine, in una prospettiva di medio periodo, in un contesto nel quale il problema da risolvere non è un aumento generalizzato e irreversibile del prezzo dell'energia bensì la sua volatilità, il *System Marginal Price* sembra più adatto per svolgere un compito importante incentivando, attraverso l'accentuazione del segnale di prezzo, lo sviluppo di forme alternative di flessibilità, quali lo stoccaggio (anche di elettricità), le risposte lato domanda, le aggregazioni dei consumatori, ecc.¹⁶.

In effetti, al fine di contrastare le conseguenze negative della volatilità del prezzo dell'energia, appare particolarmente auspicabile la promozione di misure e strumenti che consentano di far fronte alla discontinuità della domanda e dell'offerta dell'energia e dei servizi di dispacciamento senza dover necessariamente ricorrere in maniera altrettanto discontinua al gas naturale, specie a quello d'importazione. Tra queste misure assumono un grande rilievo anche i potenziamenti della rete di trasmissione elettrica nazionale.

Come già ricordato, l'incremento della quota di energia prodotta da fonte rinnovabile (che dovrebbe raggiungere il 65% al 2030), grazie ai ricordati effetti benefici in termini di costo di produzione del kWh, può rappresentare una delle modalità per affrontare la volatilità dei prezzi del gas.

Affinché tale sviluppo della capacità di generazione rinnovabile avvenga nella dimensione desiderata è necessario, tuttavia, risolvere l'annoso problema delle autorizzazioni alla

¹⁶ Esiste tutta una gamma di strumenti che possono fornire al sistema la flessibilità necessaria (sia in termini di fornitura di energia che di servizi di dispacciamento) al posto, almeno parzialmente, delle centrali a gas. Si tratta di strumenti cui si è in parte già accennato, come lo sviluppo dello stoccaggio di gas e di energia elettrica, la promozione di strumenti innovativi per la fornitura dei servizi di dispacciamento e delle iniziative dal lato della domanda (interrompibilità, aggregazione della domanda attraverso la creazione di gruppi di acquisto congiunto di gas e/o di capacità di stoccaggio, ecc.). Un maggior ricorso a tali strumenti può essere senz'altro indotto negli operatori dagli incentivi derivanti dai segnali di prezzo reperiti nei mercati dell'energia. Al tempo stesso, una serie di importanti attori del sistema, le imprese, Terna, ARERA, dovranno mettere in campo le soluzioni necessarie per consentire che queste risorse siano disponibili in quantità e modalità efficienti. Sulla necessità di promuovere tali servizi, quali le UVAM, le tecnologie vehicle to grid, ecc., l'Autorità si è già di recente pronunciata, cfr. AS1730, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2021*, cit.

realizzazione degli impianti rinnovabili (eolici e solari): le iniziative governative assunte in sede di attuazione del PNRR e relative alla semplificazione (ed all'uso dei poteri sostitutivi del Governo) per l'autorizzazione di nuova capacità rinnovabile entro il 2026 appaiono, da questo punto di vista, in grado di realizzare il duplice obiettivo di ridurre il contributo fossile nella generazione di energia e quello di abbassare il costo variabile di produzione di energia e vanno dunque valutate positivamente¹⁷.

Criticità dei mercati dell'energia e ruolo AGCM

Nel contesto appena descritto e nei processi che dovranno aver luogo potranno, infine, venirsi a creare delle criticità concorrenziali nei confronti delle quali l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è pronta a svolgere il proprio ruolo.

In primo luogo, e nel breve periodo, l'esigenza di ribaltare sui prezzi di mercato i maggiori costi degli input energetici potrebbe indurre condotte di tipo speculativo o di cartello, sulle quali è necessario vigilare.

A titolo di mero esempio, l'Autorità ha appena concluso un monitoraggio sul settore del gas metano per autotrazione che aveva avuto origine, ad ottobre 2021, a seguito di numerose segnalazioni che lamentavano il forte incremento dei prezzi alla pompa con rincari anche sino al 100%.

L'attività di monitoraggio è stata svolta dall'Autorità in coordinamento con il MISE (tramite anche l'impiego della banca dati del Ministero sui prezzi dei carburanti per autotrazione) e con il Nucleo "Tutela dei mercati" della Guardia di Finanza, ed ha visto l'invio di numerosi questionari ai principali operatori che erogano gas metano per autotrazione (sono circa 1.500 in Italia i punti vendita sparsi sul territorio).

Nello specifico, alla luce delle informazioni ricevute in merito alle condizioni contrattuali con cui i distributori di metano autotrazione acquistano la materia prima, e tenuto in adeguata considerazione l'andamento sui mercati internazionali delle quotazioni del gas negli ultimi mesi, si è giunti alla conclusione che gli aumenti osservati, ancorché molto elevati, fossero giustificati dall'incremento (molto più elevato) del costo di acquisto dell'input energetico e che non fossero rinvenibili nel caso di specie specifici fenomeni speculativi.

In secondo luogo, ed in una prospettiva più di sistema, in una situazione come quella attuale è compito dell'Autorità di concorrenza fare sì che, attraverso la sua attività di applicazione della normativa antitrust, non vengano frapposti ostacoli - da parte dei soggetti *incumbent* nei vari comparti delle filiere energetiche ed ambientali - allo sviluppo di modalità alternative di

¹⁷ Il Ministero della Transizione Ecologica ha approvato delle norme (DM FER 2 e nuovo DM FER1) con cui sono stati anche disegnati nuovi meccanismi di incentivazione tramite aste con orizzonte temporale a 5 anni per dare visibilità ai possibili investitori; le aste per la nuova capacità rinnovabile sono anche articolate per zona di mercato in modo da equilibrare meglio gli investimenti e rendere più efficiente lo sviluppo delle reti.

generazione di energia, di partecipazione all'economia circolare e/o che non si vengano a determinare accordi tra le imprese che, in nome delle politiche di transizione o di risparmio energetico, mettano invece in campo iniziative di facciata senza sostanziali benefici di tipo ambientale, ed invece con potenziali rischi di aumenti dei prezzi a danno dei consumatori (c.d. *greenwashing*).

Più nello specifico, l'Autorità di concorrenza continuerà a vigilare affinché non si venga a creare spazio per indebiti sfruttamenti di potere di mercato, sotto forma di abuso di eventuali posizioni dominanti o di accordi di cartello, nella fornitura di quei servizi di bilanciamento della rete elettrica sempre più necessari all'aumentare della quota di energia prodotta da fonte rinnovabile non programmabile.

Anche le possibili iniziative di acquisto congiunto di gas estero da parte di *pool* di acquirenti o di gestione coordinata degli stoccaggi - pure previsti nel *toolbox* comunitario - potrebbero dar luogo ad accordi tra operatori suscettibili di restringere la concorrenza, rispetto ai quali, di nuovo, è necessario uno stretto monitoraggio da parte dell'Autorità di concorrenza.

Si tratta dell'attività tipica di *enforcement* di una autorità antitrust che, tuttavia, in questa fase di transizione energetica e di incremento dei prezzi si colora di nuovi significati e che può determinare l'insorgenza di difficili scelte (*trade-offs*) tra riduzione della concorrenza e sostenibilità ambientale e tra quest'ultima e l'andamento dei prezzi¹⁸.

In terzo luogo, l'Autorità continuerà ad assicurare, anche attraverso la sua attività di *advocacy* al Governo ed al Parlamento, che le più che giustificate preoccupazioni legate all'incremento dei prezzi dell'energia ed al conseguente effetto sui conti delle imprese e delle famiglie più bisognose non determinino, come reazione, un passo indietro nel quadro di settore: favorendo, in particolare, scelte di regolazione dei mercati dell'energia che allontanino il Paese dal sentiero di liberalizzazione intrapreso all'inizio del XXI secolo e che ha sinora arrecato numerosi benefici in termini di numerosità dell'offerta, opportunità a disposizione della domanda, discesa dei prezzi.

L'*enforcement* antitrust e la promozione dei principi concorrenziali all'interno del quadro regolatorio non sono gli unici versanti nei quali l'Autorità può esplicare il proprio intervento per far sì che i mercati dell'energia funzionino correttamente, con benefici sostanziali per i consumatori e per le imprese.

Un importante contributo può essere dato dall'Autorità anche attraverso l'esercizio delle proprie competenze a tutela del consumatore, le quali - come noto - non sono dirette ad incidere direttamente sul livello dei prezzi praticati, ma sono invece volte ad assicurare che i

¹⁸È imminente da parte della Commissione Europea la pubblicazione di nuove Linee guida sull'applicazione dell'articolo 101 del TFUE agli accordi di cooperazione orizzontale tra imprese che tengono conto in maniera specifica di questi *trade off* tra concorrenza e sostenibilità

consumatori possano effettuare liberamente le loro scelte di acquisto sul mercato al riparo da indebiti condizionamenti o da prospettazioni ingannevoli.

La considerazione di questo aspetto trova spazio anche all'interno della Comunicazione sui prezzi dell'energia, laddove la Commissione richiama l'importanza di proteggere i consumatori in un contesto in cui non si possono escludere rialzi dei prezzi dell'energia in futuro, e aggiunge che *“I consumatori dell'UE dovrebbero beneficiare di un elevato livello di tutela e di responsabilizzazione che permetta loro di avere un ruolo attivo nel mercato dell'energia”* nonché essere *“informati meglio sui loro consumi energetici, sulle possibilità di ridurli e di cambiare fornitore per diminuire i costi (...)”*¹⁹. In tale ottica, l'atto comunitario precisa anche che una parte importante del pacchetto gas che la Commissione ha in programma di adottare sarà costituito dal rafforzamento delle disposizioni a tutela dei consumatori, anche per i mercati del gas²⁰.

Al di là delle modifiche che potranno essere apportate al quadro vigente nel prossimo futuro, è di rilievo ricordare che questo è un versante sul quale l'Autorità, nell'ambito della propria attività istituzionale a tutela del consumatore, da molti anni è impegnata, in particolare attraverso il contrasto delle pratiche commerciali scorrette.

Merita ricordare, in particolare, che sui mercati dell'energia nel corso del 2020 e del 2021 l'Autorità ha svolto una estesa attività di controllo, che si è focalizzata soprattutto sulla verifica della trasparenza delle offerte commerciali proposte sul mercato libero dai principali operatori del settore.

Ciò nella consapevolezza che la possibilità per i consumatori di comparare le condizioni economiche di fornitura dei servizi e di selezionare le diverse offerte attraverso una scelta libera e informata costituisce la chiave del successo del processo di liberalizzazione e, prima ancora, la *condicio sine qua non* per consentire ai consumatori il corretto esercizio dei propri diritti in un settore caratterizzato da forti asimmetrie informative.

Lungo tale linea di *policy*, numerosi sono stati i procedimenti condotti dall'Autorità: a partire da quello, concluso a maggio 2020, avente ad oggetto l'accertamento di una grave pratica commerciale consistente nella fatturazione impropria di diversi oneri *“non dovuti”* dagli utenti²¹, per arrivare ai 13 procedimenti istruttori conclusi nel luglio 2021²², nei confronti di altrettanti

¹⁹ V. *Comunicazione*, cit., pag. 18.

²⁰ V. *Comunicazione*, cit. pag. 18.

²¹ Provv. PS9753, *Enegan Addebiti vari*, in *Boll.* n. 23/2020. Per l'infrazione accertata, l'Autorità ha irrogato alla società Enegan S.p.a. una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 2.875.000 euro. In esito a tale istruttoria, l'Autorità ha svolto un'ampia indagine preistruttoria tra i principali operatori del settore per verificare il grado di diffusione sul mercato di simili condotte e, dagli accertamenti svolti, è emerso in effetti come, in un mercato ampiamente caratterizzato da asimmetrie informative tra professionisti e utenti, le offerte di mercato libero di quasi tutte le società di vendita presentassero inadeguate modalità di rappresentazione dei loro effettivi costi di fornitura, tanto nella documentazione contrattuale, quanto nel materiale promozionale.

²² Cfr. i provvedimenti di chiusura dei procedimenti PS/9811, *E.On/Offerte commerciali*; PS10562, *Enel Energia/Offerte commerciali*; PS11535, *Olimpia/Offerte commerciali*; PS11577, *Green Network/Offerte commerciali*; PS11744, *Illumia/Offerte commerciali*; PS11846, *Audax/Offerte commerciali*; PS11847, *Axpo Energia/Offerte commerciali*; PS11848, *Dolomiti Energia/Offerte commerciali*; PS11849,

professionisti aventi, appunto, ad oggetto la mancanza di trasparenza delle condizioni economiche di fornitura, le omissioni informative, la previsione di costi occulti e di oneri non dovuti dagli utenti, tutti suscettibili di determinare, nel complesso, un innalzamento del costo di forniture di servizi di energia elettrica e gas.

Anche dopo la conclusione di tali procedimenti, l'Autorità non ha smesso di monitorare le modalità di prospettazione delle condizioni economiche di fornitura dei servizi di energia elettrica e gas: ha avviato, nello stesso mese di luglio, 6 nuove istruttorie nei confronti di altrettante società del settore²³ ed ha svolto tre interventi di *moral suasion*²⁴.

Il richiamo dell'ampia attività istruttoria condotta sul terreno della trasparenza delle proposte commerciali nel settore energetico indica con chiarezza la direzione finora seguita dall'Autorità nell'adempimento dei propri compiti a tutela del consumatore.

Ancor più nell'attuale fase di rialzo dei prezzi dell'energia, e nell'ottica di contrastare ogni condotta opportunistica delle imprese, l'Autorità non potrà che continuare a mantenere alta la propria attenzione nel settore, utilizzando la competenza a tutela del consumatore in modo complementare e sinergico rispetto all'enforcement antitrust.

La garanzia di un'effettiva trasparenza tariffaria delle offerte di mercato libero, pur non offrendo infatti una risposta immediata al problema dell'aumento dei prezzi dell'energia, pone i consumatori nella condizione di poter comprendere il contenuto economico delle diverse offerte e conseguentemente di scegliere liberamente il proprio fornitore. Per questo costituisce uno dei capisaldi per lo sviluppo di un mercato dell'energia concorrenziale e ben funzionante, in grado di produrre benefici (anche) sotto il profilo dei prezzi.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Gasway/Offerte commerciali; PS11851, *Wekivi/Offerte commerciali*; PS11854, *Optima/Offerte commerciali*; PS11850, *Sentra/Offerte commerciali*; PS 11845, *Argos/Offerte commerciali*, pubblicati in Boll. n. 32/2021.

²³ In particolare, l'Autorità ha avviato 6 istruttorie nei confronti delle società Visitel, Enne Energia, Ubroker, Bluenergy, Europe Energy e Ajò Energia, per accertare l'esistenza di analoghe criticità nelle offerte proposte sul mercato libero dell'energia.

²⁴ L'Autorità ha in particolare invitato Eni gas e luce, A2A e Sorgenia a rendere più chiare e complete le comunicazioni promozionali, attuali e future, indicando con la stessa evidenza grafica tutti gli oneri applicati dalle società di vendita per la fornitura dell'energia elettrica e del gas, così da consentire ai consumatori di scegliere consapevolmente le offerte presenti sul mercato libero.