

Promemoria per l'audizione presso la X Commissione permanente del Senato sul Disegno di Legge n. 2085 - Legge annuale per il mercato e la concorrenza

Federconsumatori, in sintonia con numerose Associazioni dei consumatori, esprime a codesta Commissione la forte preoccupazione che la proposta di eliminare il Mercato Tutelato per i clienti domestici e le PMI del settore energetico, contenuta nel **Disegno di Legge n. 2085 - Legge annuale per il mercato e la concorrenza**, produca un sensibile aumento dei prezzi di elettricità e gas per i clienti domestici e le PMI, aggiustando così i conti delle aziende energetiche a spese dei piccoli consumatori. Negli artt. 26 e 27 del citato DDL si prevede, infatti, il superamento del Mercato Tutelato per i clienti domestici e le PMI.

A nostro avviso l'eventuale approvazione di queste norme produrrebbe:

1. La fine del ruolo dell'Acquirente Unico, che consente la partecipazione al mercato all'ingrosso anche ai clienti del Mercato Tutelato, il quale fino ad oggi ha comprato l'energia elettrica a prezzi concorrenziali, assicurando una efficace tutela di prezzo ai piccoli clienti elettrici. Ciò determinerebbe l'eliminazione di un importante concorrente nel mercato elettrico e quindi un significativo passo indietro dal punto di vista della concorrenza. In questa prospettiva è facile prevedere che la prima conseguenza sarà un aumento dei prezzi dell'elettricità per i clienti domestici.
2. L'eliminazione del meccanismo dei prezzi di riferimento per elettricità e gas, fissati trimestralmente dall'Autorità per l'energia per il Mercato Tutelato, che rappresenta un ininfluente benchmark che ostacola efficacemente comportamenti collusivi fra le Società energetiche. Saranno soprattutto i consumatori vulnerabili quelli che pagheranno il conto più caro, perché meno capaci di valutare tutte le clausole di un contratto sul Mercato Libero: troppo grande è la loro disparità di potere contrattuale, non compensabile dal semplice monitoraggio di tali prezzi da parte dell'Autorità per l'energia e/o da quella per la concorrenza. È evidente infatti che la semplice sorveglianza sui prezzi dell'Autorità per l'energia e dell'Antitrust, non costituisce un efficace deterrente a contenere l'aumento dei prezzi. Le Autorità infatti non possono certo decidere quale sia il prezzo giusto per il consumatore finale: possono soltanto verificare che i prezzi offerti non si discostino eccessivamente da una media di mercato. Inoltre, il loro eventuale intervento non potrà che avvenire dopo che si siano verificati aumenti anomali dei prezzi: le indagini istruttorie richiederanno i loro tempi e quindi gli eventuali interventi sanzionatori delle Autorità arriveranno, se arriveranno, quando i buoi, come si dice, saranno già scappati dalla stalla, ed i consumatori i danni li avranno già subiti.
3. L'esigenza che le famiglie, al termine di scadenza del Mercato Tutelato, dovrebbero scegliersi un nuovo contratto di fornitura sul Mercato Libero. E' facile prevedere che soltanto una piccola parte dei clienti domestici sceglierebbe un altro operatore rispetto a quello che sinora le ha servite nel Mercato Tutelato. Nel mercato dell'energia elettrica, ad esempio, per i consumatori domestici, sia liberi che tutelati, circa l'83% dei volumi di vendita sono appannaggio dei primi 3 gruppi societari italiani, con il primo che raggiunge da solo addirittura il 76% (dati dalla Relazione dell'Autorità 2014). Si tornerebbe così alla condizione che c'era in Italia prima della liberalizzazione del 1999: un oligopolio con forti

venature di monopolio, con la differenza che all'epoca, almeno, il monopolio era pubblico. Una situazione analoga si verrebbe a determinare nel settore del gas metano.

4. La naturale tendenza degli operatori ad attuare accorte e graduali strategie di prezzo convergenti, volte ad alzare il livello del prezzo per il piccolo consumatore privo di potere contrattuale, una volta eliminato il prezzo di riferimento del Mercato Tutelato che costituisce comunque un benchmark ben visibile. È esattamente la situazione che si è verificata in Gran Bretagna, dove il mercato è interamente liberalizzato. I primi sei operatori integrati, detti BIG SIX, detengono circa il 95% delle quote del mercato elettrico domestico: siamo dunque su cifre analoghe all'Italia. Secondo l'OFGEM, l'Authority britannica per il settore energetico, questa situazione ha determinato un problema di tacita coordinazione fra gli operatori. Infatti, l'andamento crescente dei prezzi dell'elettricità e la lentezza con cui i prezzi delle BIG SIX si adeguano alla riduzione dei costi all'ingrosso, associata invece alla velocità con cui risalgono, lasciano sospettare che ci sia una coordinazione implicita tra gli operatori. Per questo l'OFGEM ha chiesto l'intervento della CMA, l'Antitrust inglese, che ha iniziato una indagine volta all'assunzione di misure atte a modificare questo stato di cose. Dalle prime indiscrezioni trapelate sulla stampa britannica emerge che una delle possibilità che il *market watchdog* inglese sta valutando precisamente la costituzione di un approvvigionatore all'ingrosso per i clienti domestici. Sarebbe paradossale che l'Italia, avendo da subito adottato questo tipo di soluzione (Acquirente Unico), vi rinunciassero a favore di un modello di liberalizzazione del segmento retail su cui è in corso una riflessione fortemente critica proprio in Gran Bretagna, cioè il paese stesso in cui tale modello è stato teorizzato e inizialmente attuato.
5. Il problema del rialzo dei prezzi si porrebbe non solo nella vendita dell'energia, ma anche nel mercato all'ingrosso, perché i maggiori operatori fanno parte di gruppi verticalmente integrati. Ad esempio nel mercato elettrico, anche se oggi la domanda domestica pesa per circa un quinto del mercato all'ingrosso, almeno per questa frazione verrebbe meno l'interesse a realizzare prezzi competitivi. I produttori approvvigionerebbero i propri clienti con contratti infragruppo, riducendo la liquidità e la trasparenza del mercato. In ogni caso, gli operatori non avrebbero alcun interesse a trasferire al consumatore finale eventuali miglioramenti di prezzo all'ingrosso per la quota non coperta dalla propria produzione, potendo incamerare tutto il margine. Addirittura, la fornitura al cliente finale potrebbe diventare strumento di arbitraggio per offrire a minor prezzo ad altri consumatori con maggior potere contrattuale.
6. In questo contesto, è francamente incomprensibile quale potrebbe essere la ragione per cui si dovrebbe avviare la corsa al ribasso dei prezzi immaginata da alcuni teorici delle liberalizzazioni. Gli operatori, in assenza di serie misure antitrust quali la separazione proprietaria tra generazione, vendita e distribuzione, potrebbero infatti fissare i propri prezzi secondo la propria convenienza, senza confrontarsi con alcun benchmark.

La prevedibile crescita dei prezzi fin qui argomentata, si tradurrebbe in un trasferimento di ricchezza dai piccoli consumatori finali (famiglie e PMI) alle imprese, andando a compensare, anche per questa via, la situazione problematicità di talune Società. Infatti, ad esempio, tutti sappiamo che la crisi economica, con la contrazione della domanda da essa provocata, unita alla crescita non ben governata della produzione da fonti rinnovabili, ha posto il settore della generazione termoelettrica in gravissime difficoltà. Si moltiplicano, da parte degli operatori, gli appelli per l'adozione, da un lato, di misure che *facilitino* la crescita dei consumi domestici e,

dall'altra, di misure di sostegno declinate di volta in volta come *Capacity payment* o come *Capacity market*. Tutte misure riconducibili comunque a meccanismi di remunerazione della capacità, indipendenti dalla effettiva produzione di energia.

In questa situazione, è chiaro che, in assenza di altri strumenti capaci di spezzare il filo diretto tra la produzione di energia e la sua vendita – oggi verticalmente integrata in operatori che svolgono entrambe le attività (e spesso anche la distribuzione) –, non esiste per gli operatori integrati nessun interesse a contenere i prezzi, figuriamoci a ridurli.

Inoltre, dobbiamo segnalare il fatto che da anni denunciavamo all'Autorità per l'Energia, al Governo e al Parlamento, come il Mercato Libero energetico sia ancora costellato di pratiche commerciali scorrette e caratterizzato da scarsa trasparenza nelle offerte, che spesso maschera una carenza di reali vantaggi economici, con effetti contrari alle aspettative dei consumatori. Dall'ultima relazione dell'AEEGSI, infatti, emerge che le famiglie passate al Mercato Libero hanno sottoscritto mediamente contratti più onerosi rispetto al Mercato Tutelato, del +16,7% nel settore dell'energia elettrica (+42,5 Euro annui per il consumo di una famiglia media) e del +7,9% nel settore del gas (+68,2 Euro annui), per una maggior spesa complessiva di 121 euro annui.

Ancora, molti utenti che sono passati al Mercato Libero lo hanno fatto con poca consapevolezza, spesso perché spinti dalle pratiche aggressive adottate dalle Società. Lo dimostra l'aumento esponenziale dei reclami relativi alle pratiche commerciali scorrette avvenuto negli ultimi anni: su 500 mila reclami scritti pervenuti alle aziende nel 2013, il 70% del totale dei riguardano il Mercato Libero ed il 18% si riferiscono proprio alle pratiche commerciali scorrette.

Citiamo qui solo di passaggio, ma la questione richiederebbe un approfondimento a parte, il fatto che la scomparsa del Mercato Tutelato farebbe venir meno tutta la regolazione della qualità tecnica e commerciale del servizio, regolata dall'Autorità, ad esso connessa.

Non si può tacere, infine, che la crescita dei prezzi si aggiungerebbe ad una serie di gravami che già hanno trasformato la bolletta dei cittadini italiani in un bancomat per lo Stato. Oltre all'altissima incidenza del costo degli incentivi alle fonti rinnovabili, ed agli onerosi ed ingiustificati costi per il *decommissioning* nucleare che si trascinano ad oltre vent'anni dalla chiusura delle centrali, non possiamo non ricordare che diverse norme succedutesi nel corso degli anni hanno stabilito dei prelievi in bolletta destinati al bilancio dello Stato, che costituiscono vere e proprie imposte di dubbia costituzionalità.

I ragionamenti sin qui esposti per motivare la contrarietà di Federconsumatori rispetto alla approvazione delle norme contenute nel Capitolo V (artt. 26 e 27) del Disegno di Legge n. 2085, all'attenzione di codesta Commissione, non significa che l'attuale struttura del settore energetico debba considerarsi efficiente, adeguata e totalmente concorrenziale: le nostre osservazioni sono estremamente critiche su questo aspetto. Ciò che vogliamo affermare è che le norme proposte nel Capitolo V del citato DDL, non faranno aumentare la concorrenza nel settore, ma anzi, come abbiamo prima ampiamente documentato, porteranno ad una maggiore concentrazione in pochi operatori, al limite del monopolio e, con l'abolizione del ruolo dell'Acquirente Unico, alla eliminazione di un forte concorrente sul mercato elettrico.

Pertanto la posizione di Federconsumatori non è di semplice contrarietà alle norme proposte nel DDL 2085, quanto quella di approfittare della discussione parlamentare per emanare norme che facilitino l'affermarsi di una nuova e più efficiente concorrenza nel settore, in grado di offrire a

tutti i consumatori, a partire da quelli domestici, forniture di elettricità e gas a prezzi equi e concorrenziali, insieme a servizi sempre più aderenti alle esigenze di una società in costante evoluzione. Le proposte che di seguito formuliamo tendono appunto a questi obiettivi.

Viene lamentato che tra i problemi del mercato *retail* vi è la scarsa mobilità dei clienti del Mercato Tutelato, in particolare i clienti domestici. La responsabilità, per il settore elettrico, viene spesso attribuita all'Acquirente Unico. Questo è fuorviante. Se fosse vero, nel settore gas la mobilità verso il Mercato Libero avrebbe dovuto essere maggiore: invece non è così. Piuttosto le ragioni della scarsa mobilità dei clienti tutelati verso il mercato libero si riferiscono soprattutto ai disagi che normalmente devono sopportare i clienti che scelgono un nuovo fornitore, a causa della scarsa fluidità della trasmissione dei dati di misura dai Distributori ai Venditori.

Molti di noi hanno sperimentato direttamente: quanto sono lunghi i tempi per ottenere l'allaccio della nuova fornitura (spesso diversi mesi); l'emissione di bollette con consumi stimati (e non effettivi) perché i Distributori non comunicano tempestivamente al nuovo Venditore la lettura del contatore al momento dello *switching*; bollette con importi abnormi per conguagli di consumi riguardanti diversi mesi, se non doppie fatturazioni dal vecchio e dal nuovo venditore. Tutto ciò scoraggia la mobilità dei clienti e spesso li induce a ritornare nel mercato tutelato.

A nostro parere, queste inefficienze si superano soltanto incrementando l'efficienza nella gestione del cambio di fornitore attraverso la piena funzionalità del Sistema Informativo Integrato (SII). Ciò è essenziale affinché i clienti abbiano fiducia nel funzionamento del mercato libero.

In questo senso, per superare gli ostacoli che taluni operatori ancora frappongono alla realizzazione del SII, è necessario da un lato che la legge fissi una scadenza prossima e precisa alla piena operatività del SII, e dall'altro che l'Autorità per l'energia vigili attentamente il rispetto dei tempi previsti dalla legge.

Taluni operatori lamentano che i prezzi delle offerte per le forniture di elettricità sul mercato libero sono spesso più elevati dei prezzi di riferimento fissati trimestralmente dall'Autorità per l'energia (v. *Relazione dell'Autorità 2014*), e ne attribuiscono la responsabilità all'Acquirente Unico. Ma le motivazioni appaiono spesso contraddittorie: infatti da una parte si sostiene che l'Acquirente Unico sarebbe inefficiente negli acquisti dell'energia e dall'altra si afferma che i prezzi dell'Acquirente Unico sarebbero troppo bassi, per consentire agli operatori del mercato libero di fare offerte appetibili. Noi propendiamo per questa seconda tesi, del resto sostenuta anche da recenti indagini.

Intanto va precisato che il prezzo dell'Acquirente Unico è ***solo formalmente*** un prezzo fissato dall'Autorità, perché nella sostanza quel prezzo è il risultato economico dell'approvvigionamento di AU sul mercato all'ingrosso dell'energia elettrica per i clienti del mercato tutelato.

Inoltre, appare quanto meno stupefacente che si debba partire dal presupposto di alzare il prezzo dell'energia elettrica, per consentire agli operatori di fare offerte attraenti e sviluppare il mercato libero dell'elettricità fra i clienti domestici. Cioè, esattamente il contrario di quanto ci si debba ragionevolmente aspettare da una maggiore liberalizzazione. Infatti, non c'è nessuna liberalizzazione da fare, perché già oggi tutti i clienti sono liberi.

Come già abbiamo avuto modo di affermare più sopra, l'eliminazione dell'Acquirente Unico (nei fatti prevista dal Capitolo V del DDL 2085), non favorirebbe la concorrenza, perché eliminerebbe dal mercato uno dei maggiori concorrenti e penalizzerebbe ingiustamente i clienti domestici, specialmente quelli più vulnerabili.

Federconsumatori ritiene, in accordo con numerose Associazioni dei consumatori, che alcuni interventi siano opportuni per migliorare l'assetto del mercato tutelato nell'energia e favorire la mobilità dei piccoli consumatori:

- 1. Rivedere la struttura, la governance e la mission di Acquirente Unico:**
 - a. separando dall'Acquirente Unico delle attività diverse da quelle di mercato, quali il Sistema Informativo Integrato, lo Sportello del Consumatore ed il Servizio di Conciliazione, per renderlo più omogeneo con gli altri venditori;**
 - b. consentendo l'autodeterminazione dei prezzi da parte di Acquirente Unico (prevedendo nello Statuto la remunerazione del capitale investito), superando così il problema formale del prezzo amministrato;**
 - c. prevedendo nello Statuto la creazione di un Organismo interno, preposto alla determinazione delle strategie di acquisto dell'energia, partecipato dal Governo, dall'Autorità per l'energia e dalle Associazioni dei Consumatori;**
 - d. assegnando ad Acquirente Unico anche il compito di operare sul mercato all'ingrosso del gas metano per il rifornimento dei clienti del mercato tutelato;**
 - e. autorizzando Acquirente Unico a proporre ai propri clienti anche forniture diverse dal prezzo a variazione trimestrale (prezzo fisso per 1 o 2 anni, prezzi spot, prezzi con energia interamente rinnovabile, ecc) al fine di educare i piccoli clienti alla scelta fra diverse opzioni che è il presupposto della mobilità.**
- 2. Eliminare l'obbligo per i Distributori di commercializzare l'energia fornita da Acquirente Unico; in caso di rinuncia, il servizio potrebbe essere assegnato attraverso un'asta ad operatori dotati di adeguati requisiti.**
- 3. Aumentare agli operatori del Mercato Libero l'entità del riconoscimento degli oneri per la prima acquisizione dei clienti del Mercato Tutelato.**
- 4. Incrementare la qualità delle forniture di energia del Mercato Libero, estendendo le garanzie di qualità tecnica e commerciale previste dall'Autorità per il Mercato Tutelato e migliorando l'attività dell'Autorità per l'energia, anche attraverso l'erogazione di adeguate sanzioni ai trasgressori.**
- 5. Respingere il disposto degli artt. 26 e 27 del DDL n. 2085, che prevede per il 1° gennaio 2018 la cessazione del Mercato Tutelato, per evitare che i clienti che in tale data che non avessero scelto un nuovo fornitore sul Mercato libero (presumibilmente la grande maggioranza) siano gestiti dai medesimi operatori verticalmente integrati, senza le tutele attualmente previste dall'Autorità per il Mercato Tutelato.**
- 6. Riconfermare il ruolo dell'Autorità dell'energia per il monitoraggio dei prezzi, l'informazione e la tutela dei consumatori, la qualità delle forniture, ed in genere per tutti gli aspetti della regolazione del mercato energetico, superando la formula del "sentita l'Autorità" inserita nell'art. 21 del DDL n. 3012, che, in tale formulazione, esautorava la medesima Autorità di gran parte dei compiti attualmente assegnati dalla legge vigente.**

Infine, lo sottolineiamo ancora una volta, il testo del DDL trasmesso dalla Camera contiene due evidenti incongruenze.

La prima incongruenza, che rischia di determinare un grosso “regalo” per i venditori di elettricità e gas ed un corrispondente danno alle famiglie, è che non si dice dove verrebbero collocate le famiglie che al 1 gennaio 2018 non avessero effettuato la scelta di un nuovo fornitore sul mercato libero. Poiché sappiamo che, a tale data, molti clienti domestici non avranno scelto un nuovo fornitore, si deve intuire che resteranno clienti delle Società che sinora hanno gestito il mercato tutelato, cioè le Società di proprietà dei Distributori (ENEL, Eni, Acea, A2A, Hera, ecc.).

I clienti verranno dunque “regalati” a tali società che potranno applicare i prezzi a loro piacimento; considerato che si tratta dei clienti più “statici” è facile trarne le conseguenze.

Anche dal punto di vista delle condizioni concorrenziali del mercato *retail*, si ritornerebbe ad una situazione pressoché monopolistica (quale quella antecedente la liberalizzazione), stante che ENEL ed ENI, rispettivamente nel mercato dell'elettricità ed in quello del gas, controllano fra il 70 e l'80% del mercato *retail* nazionale. In questa prospettiva appare difficile pensare ad una riduzione dei prezzi dell'energia per le famiglie!

Su questo tema pensiamo che, se almeno sussiste la buona fede e si vuole quindi evitare un “regalo” ai venditori, sarebbe indispensabile modificare il provvedimento nel senso di dare mandato all'Autorità per l'energia di indire un'asta competitiva internazionale per assegnare alle Società di Vendita che offrano le migliori condizioni i clienti che al 1° gennaio non abbiano scelto un fornitore sul mercato libero.

La seconda incongruenza riguarda i requisiti da soddisfare affinché il 1 gennaio 2018 possa aver termine il Mercato Tutelato. Nel testo in approvazione al Senato si prevede che il termine possa essere rinviato di sei mesi nel caso che il Ministro dello Sviluppo Economico, alla luce di un Rapporto presentato dall'Autorità per l'energia, emani un apposito decreto.

Ma cosa accade se il Ministro non emana il decreto nonostante uno o più dei necessari requisiti non risultino soddisfatti? O cosa accade se l'Autorità non produce il Rapporto?

Purtroppo, a nostro avviso, il testo attuale della norma di legge comporterebbe comunque la cessazione del mercato tutelato.

Per ovviare a questa infausta prospettiva sarebbe necessario, a nostro avviso, che il Senato inverta l'onere della prova, ovvero sopprima il concetto che il mercato tutelato cessi salvo che venga emanato il decreto e preveda invece che il mercato tutelato rimanga in vigore per tutti i clienti domestici salvo che un Decreto del Governo stabilisca che tutti i requisiti previsti siano rispettati.

Le osservazioni sono il frutto di un lavoro comune di numerose Associazioni dei consumatori iscritte al CNCU.

Tabella 1. Prezzi dell'energia elettrica per i consumatori domestici

Prezzi al netto e al lordo delle imposte

c€/kWh; anno 2014

	CONSUMATORI PER FASCIA DI CONSUMO ANNUO (kWh)									
	< 1.000		1.000-2.500		2.500-5.000		5.000-15.000		> 15.000	
	NETTI	LORDI	NETTI	LORDI	NETTI	LORDI	NETTI	LORDI	NETTI	LORDI
Danimarca	15,38	33,20	15,38	33,20	13,14	30,39	11,49	23,12	11,49	23,12
Francia	21,78	27,85	12,78	18,25	10,96	16,28	9,65	14,88	8,45	13,49
Germania	25,70	43,33	16,47	32,29	14,38	29,78	13,16	28,28	12,74	27,03
Italia	20,70	29,24	14,29	21,06	15,04	23,92	18,16	29,71	20,85	33,09
Regno Unito	23,36	24,54	20,75	21,79	18,72	19,66	16,88	17,72	15,55	16,34
Spagna	36,90	46,93	21,40	27,22	18,20	23,15	15,96	20,30	13,78	17,52
Unione Europea	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Area euro</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>

Fonte: Elaborazione AEEGSI su dati Eurostat.