

La liberalizzazione dei mercati retail gas nell'Unione Europea

Di Lorenzo Castellani

Introduzione

La situazione della liberalizzazione del mercato del gas negli Stati membri dell'Unione Europea presenta differenze sostanziali nella regolazione della vendita al dettaglio (*retail*) al consumatore finale, nonostante il tentativo di armonizzazione della disciplina da parte delle Direttive europee in materia (98/30/CE, 03/55/CE, 09/73/CE).

Per i grandi consumatori i prezzi sono liberi ovunque nell'UE, per effetto delle citate direttive. I piccoli consumatori (in Italia, consumatori domestici e condomini con uso domestico e consumi fino a 200.000 Sm³/anno) possono invece essere soggetti a diverse forme di "tutela".

Lo scenario europeo presenta, in termini generali, tre tipologie di assetto regolatorio. La prima è quella che prevede la completa liberalizzazione in cui è il libero mercato a determinare i prezzi e in cui le *Authority* si limitano a controlli *ex-post* e a quelli relativi al rispetto delle norme sulla concorrenza. La seconda tipologia è regime "misto" in cui i prezzi di vendita per i consumatori finali vengono regolate dalle *Authority* per l'energia o dal governo ma è prevista la possibilità per il consumatore di cambiare fornitore e passare al mercato libero, generalmente in questi casi la regolazione è orientata a prezzi di mercato così da non alzare eccessivamente le barriere all'ingresso per i fornitori. Infine, un sistema "chiuso" cioè regolato dalle autorità governative dove non è previsto il passaggio al mercato libero poiché il settore non è stato ancora liberalizzato e dove permangono forti barriere all'ingresso per i nuovi fornitori.

Alcuni Stati membri scelgono di regolare le tariffe per tutti i tipi di utenza (domestica, piccola-media impresa, industria), altri solamente alcune categorie (solo domestica o domestica e piccola-media impresa), mentre quelli in cui la deregolamentazione è totale nessuna delle tre. Sempre in linea generale, empiricamente si osservano prezzi più vantaggiosi, maggiore libertà di scelta del consumatore e migliore qualità del servizio nei Paesi in cui il meccanismo di formazione dei prezzi è del tutto deregolamentato, mentre generalmente i risultati peggiori in questo senso si hanno negli Stati membri in cui il settore è stato per nulla o poco liberalizzato.

IBL ringrazia Assogas per il supporto a questa ricerca. Le opinioni qui espresse sono da ascrivere unicamente all'Istituto Bruno Leoni e non rappresentano la posizione dell'associazione.

KEY FINDINGS

- La liberalizzazione dei mercati gas non può dirsi completata finché anche i consumatori finali non saranno del tutto affrancati dalla regolamentazione di prezzo;
- Molti Stati membri dell'Unione Europea mantengono forme di "tutela" del piccolo consumatore, in particolare Pmi e famiglie; nel testo si passano in rassegna gli strumenti di tutela adottati nei diversi paesi;
- Tendenzialmente i paesi con livelli di tutela inferiori e regolamentazioni meno pervasive si caratterizzano per una maggiore mobilità della domanda;
- Anche i prezzi finali, al netto di tasse e oneri, sono tipicamente più bassi nei paesi con minore regolamentazione dei mercati retail;
- Ciò suggerisce che i consumatori siano perfettamente in grado di gestire i rapporti coi fornitori gas;
- Il più efficace strumento di protezione del consumatore consiste infatti nel normale enforcement del diritto antitrust e delle norme generali del diritto del consumo;
- A cinque anni dall'ultima direttiva sul mercato gas, il tempo è maturo per superare definitivamente i regimi di tutela.

Lorenzo Castellani è laureato con lode in Giurisprudenza presso la LUISS Guido Carli di Roma. È praticante avvocato e dottorando presso l'IMT Institute for Advanced Studies Lucca dove si occupa di diritto pubblico comparato.

È opportuno, comunque, considerare che nel settore gas vengono in gioco numerosi fattori che si aggiungono alla modalità di regolazione come l'approvvigionamento, la rete di distribuzione, la tassazione: tutti fattori che incidono sul prezzo finale indipendentemente che questo venga o meno regolato. In questo *paper* l'attenzione è posta sulla liberalizzazione nella vendita al dettaglio al consumatore finale in una prospettiva di analisi comparata della normativa di 15 paesi membri dell'Unione Europea. I dati relativi agli anni 2011-2012 sono gli ultimi disponibili al momento e vengono messi a disposizione dall'ACER¹ e dalla Commissione Europea.²

Belgio

La legislazione belga propone una regolazione dei prezzi del gas fornito sul mercato che riguarda: i consumatori domestici, i consumatori con speciale fabbisogno e le piccole-medie imprese. Solo l'industria non è soggetta alla regolamentazione dei prezzi nella fornitura del gas. Nel caso belga il prezzo fissato dalla regolazione non è eccessivamente orientato verso il basso né alla produzione di margini negativi quindi non pone forti barriere all'ingresso della concorrenza nella fornitura. Infatti, nel sistema belga, secondo gli ultimi dati disponibili del 2012, la percentuale dei consumatori domestici con prezzi regolati è pari solo all'8%. Nel quadriennio 2008-2012 solo il 35% dei consumatori domestici si trovava ancora nel regime dei prezzi regolamentati. Il Belgio utilizza una tipologia di regolazione chiamata "safety-net" introdotta dal governo nel 2012 applicata alla fornitura domestica e delle piccole-medie imprese: l'*Authority* per l'energia esegue un controllo quadrimestrale per indicizzare i prezzi e i potenziali incrementi di questi stabiliti dai fornitori, includendo un riferimento comparativo con la media dei prezzi praticati in altri Paesi Europei che si trovano nella stessa area. La regolazione *safety-net* risulta meno stringente della classica regolazione dei prezzi al dettaglio introducendo solamente un tetto (*cap*) di prezzo che congela gli aumenti per un dato periodo. Vengono, inoltre, applicati prezzi regolamentati a fini sociali (*social tariff*) per determinati utilizzatori finali. È possibile entrare e uscire liberamente dal sistema regolato dei prezzi, gli aggiornamenti del prezzo avvengono ogni sei mesi, nel 2012 il tasso di *switching* per gli utenti domestici è stato pari al 12,8%, uno dei più alti dell'Unione Europea. In Belgio la regolazione del prezzo tocca tutti gli utilizzatori finali, ma questi tendono a cambiare fornitore passando dal regime dei prezzi regolamentati a quello libero.

Danimarca

La Danimarca rientra tra i paesi dell'Unione Europea che regolamentano i prezzi del *retail* solo per quanto concerne la fornitura domestica. I prezzi del gas sono invece del tutto liberalizzati per quanto riguarda le imprese di qualunque dimensione, mentre non sono previste eccezioni nella regolazione per quanto riguarda gli utilizzatori domestici con specifici bisogni. Secondo l'ultimo dato disponibile risalente al 2011, l'85% della clientela domestica danese sceglieva ancora il regime di prezzi regolamentati. Con un sistema molto simile a quello italiano, il governo danese sceglie come riferimento più vicino nella regolazione del prezzo *retail* quello dei prezzi all'ingrosso. In Danimarca, le società con obbligo di fornitura sono regolate *ex post*, soggette a una combinazione tra tetto massimo alle entrate

¹ Agency for the Cooperation of Energy Regulators. I dati riportati in questo lavoro sono pubblicati nell'ACER market monitoring report 2013. Disponibile presso http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Publications/Pages/Publication.aspx

² Disponibili presso http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm

e *benchmarking* dell'efficienza. In particolare, la *performance* di tali società sui contratti di acquisto del gas è comparata ad accordi simili a quelli OTC³ sul gas nei mercati dell'Europa nord-occidentale, dove le loro prestazioni su costi diversi da quelli relativi agli acquisti di gas è confrontata con relative società di servizi del settore del gas che hanno un obbligo di fornitura. Il regolatore dell'energia danese approva i costi operativi di una società, così come i suoi profitti, che devono essere da questo considerati "ragionevoli" in rapporto al giro d'affari e ai parametri di efficienza.

Spagna

La Spagna, come il Belgio, regola solamente le tariffe del *retail* per il consumatore domestico. La regolazione spagnola genera comparativamente livelli di ricarico più bassi nel *retail* e livelli relativamente più bassi come soglia d'ingresso nel mercato. Per quanto riguarda i consumatori domestici, secondo gli ultimi dati disponibili relativi all'anno 2012, il 31% sceglie il regime tariffario regolato. Anche qui, in modo simile ai casi di Belgio e Danimarca, il Governo fissa dei prezzi di *retail* di poco superiori a quelli della vendita all'ingrosso. Per quanto riguarda la tipologia di regolazione, invece, la Spagna utilizza una tipologia "costo-riflettente", cioè senza contestare l'efficienza del costo della fornitura. A questo si aggiungono aste semestrali, che includono un'indennità per i servizi ausiliari e per le perdite di rete, un premio per il rischio e per la capacità di effettuare pagamenti. Per quanto riguarda l'ente regolatore nel caso della Spagna è il governo tramite il ministero competente, mentre l'*Authority* per l'energia ha il compito di fornire un parere consultivo pubblico. Per quanto riguarda lo *switching*, in Spagna è possibile entrare e uscire dal mercato delle tariffe regolamentate, i prezzi vengono aggiornati ogni tre mesi dal governo e il tasso di cambio della fornitura era, nel 2013, il più alto dell'Unione Europea con un 19,4% di utenti in uscita. Nonostante sia presente un regime regolatorio di prezzi per il consumatore domestico finale vi sia un numero di fornitori in crescita, basse barriere all'ingresso nel mercato del *retail* del gas, alto tasso di *switching* e una bassa percentuale di utenti che scelgono di restare con tariffe regolate.

Portogallo

In Portogallo il regime delle tariffe regolamentate copre sia il settore domestico che quello della piccola e media impresa lasciando completa libertà dei prezzi solo al settore industriale. Secondo gli ultimi dati disponibili relativi all'anno 2012 il 90% del mercato domestico sceglieva di restare nel regime delle tariffe regolate. Questo trend unisce il Portogallo, la Grecia e un gruppo di paesi dell'Est Europa dove la permanenza nel sistema di prezzi regolati supera il 90% e indica una scarsa liberalizzazione del settore. Per quanto riguarda la modalità regolatoria le tariffe vengono stabilite dall'*Authority* per l'energia che fissa un tetto al *network OPEX*⁴ all'interno del prezzo dell'utente finale e premia il *network CAPEX*⁵ con un tasso nominale di rendimento al lordo d'imposta (costo medio ponderato del capitale)

3 Over the Counter Market

4 La spesa operativa od OpEx (dal termine inglese *OPERating EXpenditure*, ovvero spesa operativa) è il costo necessario per gestire un prodotto, un business od un sistema altrimenti detti costi di O&M (*Operation and Maintenance*) ovvero costi operativi e di gestione.

5 la spesa di capitale o *capex* (dall'inglese *CAPital EXpenditure*, ovvero *spese per capitale*), è il costo per sviluppare o fornire *asset* durevoli per il prodotto od il sistema.

sulla base dell'attività di regolazione. Per quanto riguarda l'ingresso e l'uscita dal mercato regolamentato, in Portogallo i consumatori finali possono passare al mercato liberalizzato senza la possibilità di ritornare al sistema delle tariffe regulate, negli ultimi anni si è avuto un processo di deregolamentazione graduale delle tariffe. L'eliminazione graduale delle tariffe regulate per il consumatore finale è continuata nel corso degli ultimi anni. Nel primo semestre del 2012 vennero eliminati i prezzi regolati per gli utilizzatori finali con consumi di livello superiore ai 10.000 m³/anno. Nel secondo semestre del 2012, il processo di eliminazione delle tariffe regulate è stata esteso a tutti i livelli di consumo superiori ai 500 m³/anno. Nel 2013 il processo di eliminazione graduale è stato completato, ma è stata mantenuta una tariffa sociale per tutti i consumatori economicamente deboli. L'ultimo dato sullo *switching* disponibile per il Portogallo risale al 2011, cioè prima della fase di deregolamentazione, ed era pari al 6,1%. È probabile, visto il percorso di liberalizzazione intrapreso, che questo dato possa salire nei prossimi anni.

Francia

La Francia ancora oggi regola le tariffe del gas per tutti i settori: domestico, piccole e medie imprese, industria. Pur avendo un ricarico basso tra la vendita all'ingrosso e quella al dettaglio, la regolazione dei prezzi induce i consumatori domestici francesi a restare nel regime delle tariffe regulate. Infatti, secondo gli ultimi dati disponibili relativi al 2012, l'84% di questi resterebbe nel segmento dei prezzi stabiliti dal governo. La modalità di regolamentazione scelta è quella del cosiddetto *cost-plus*, che permette a ogni società operante nel settore di massimizzare i suoi profitti, consentendole di recuperare tutti i costi ritenuti ammissibili (costi del combustibile, OPEX e un margine sul *retail*). Nella precedente normativa i prezzi venivano aggiornati ogni tre mesi, mentre da gennaio 2013 vengono aggiornati mensilmente. In Francia, il ministero competente è responsabile nello stabilire le tariffe, mentre l'*Authority* per l'energia fornisce pareri. Il consumatore domestico può scegliere di uscire dalle tariffe regulate per il mercato libero. La legge prevede anche la possibilità per il consumatore di tornare (*switch back*) alle tariffe regulate dopo aver scelto il mercato libero, tuttavia questa opzione che permette di tornare al regime regolato è prevista solo per gli utenti con un livello di consumo superiore a 30 MW/h. Lo *switching*, cioè il passaggio da regime regolato a mercato libero, è piuttosto basso con una percentuale pari al 4,9%.

Grecia

La Grecia regola sia le tariffe del *retail* domestico che quelle della fornitura alle piccole e medie imprese, mentre restano affidati al mercato libero i prezzi dell'industria. La Grecia rientra tra quel gruppo di Paesi in cui il processo di liberalizzazione è ancora molto indietro, basti pensare che, con riferimento agli ultimi dati disponibili risalenti all'anno 2012, ancora il 100% degli utenti finali acquistava la propria fornitura in un regime di tariffe regulate. Come nel caso della Francia la modalità di regolamentazione scelta è quella del cosiddetto *cost-plus*, che permette ad ogni società operante nel settore di massimizzare i suoi profitti, consentendole di recuperare tutti i costi ritenuti ammissibili (costi del combustibile, OPEX e un margine sul *retail*). In Grecia i prezzi vengono aggiornati annualmente dalla *authority* per l'energia che in questo caso fissa i regimi tariffari. La legge greca stabilisce che il consumatore non può passare dalle tariffe regulate al mercato libero e, sempre nel 2012, non era presente alcuna percentuale di *switching* verso il libero mercato.

Germania

In Germania il prezzo del gas è stato completamente liberalizzato, il governo non interviene in alcun modo nella determinazione dei prezzi del gas *retail*. Questo Stato membro, infatti, non prevede regolazione tariffaria né per il consumatore domestico, né per le piccole e medie imprese né per i consumatori industriali. Solamente per i consumatori domestici privati, gli usi agricoli e per il piccolo commercio esiste un'approvazione preventiva delle tariffe da parte delle *Authorities* dei *Länder* (che sono organiche al ministero dell'Economia). Inoltre, i fornitori devono rendere pubbliche le condizioni generali e le tariffe generali nella municipalità dove si avviano a fornire il gas. La Germania ha liberalizzato completamente il settore del gas nel 2003 a seguito della seconda direttiva europea sul mercato del gas. Nel percorso di liberalizzazione è stata inoltre fondamentale, per dare piena attuazione alla seconda direttiva UE, la legge contro la limitazione della concorrenza. Questa contiene disposizioni contro i cartelli, le fusioni anticoncorrenziali e sanziona sia abuso che sfruttamento di posizione dominante. Ha stabilito il controllo primario sui termini e condizioni per l'uso della rete e il controllo *post hoc* per verificare eventuali abusi da parte dei fornitori.

La legge è stata modificata proprio per favorire la liberalizzazione dei mercati elettrici e del gas. In primo luogo, come già detto, sono stati reintrodotti i controlli *ex post* dell'Authority per la concorrenza per gli accordi di fornitura nei settori dell'energia elettrica e del gas. Ciò ha significato che le concessioni esclusive a lungo termine fra governo municipale e fornitori, gli accordi sul mantenimento del prezzo di rivendita, gli accordi di interconnessione che limitano l'accesso alle linee di trasmissione e alle aree di approvvigionamento, le condizioni di fornitura e prezzi, hanno tutti perso la loro esenzione e sono diventati oggetto di valutazione secondo quanto previsto dalla legge sulla concorrenza. Grazie a questa *implementazione* giuridica la Germania è lo Stato membro con il più alto numero di fornitori nel settore del gas e rientra in quel manipolo di stati in cui il settore è completamente liberalizzato. Il tasso di *switching* nel 2012, che nel caso tedesco è tutto interno al mercato libero, è pari al 12% ed è uno dei più alti d'Europa.

Irlanda

L'Irlanda regola solamente i prezzi dei consumatori domestici mentre ha liberalizzato le tariffe per la piccola e media impresa e l'industria. Nel 2012, secondo gli ultimi dati disponibili, solo il 66% dei consumatori domestici irlandesi restava in regime di tariffe regolate con un abbassamento del 7% rispetto all'anno precedente, segno che le liberalizzazioni spingono i piccoli consumatori verso le offerte che ritengono maggiormente convenienti rispetto alle tariffe regolate. La regolazione dell'Authority irlandese per l'energia fissa i prezzi delle tariffe regolate vicini al livello di prezzo di mercato, scelta che abbassa le barriere all'ingresso nel mercato per i *newcomers*. In Irlanda il tasso di *switching* nel 2012 era il più elevato d'Europa ed era pari al 17%. È questo anche uno degli Stati membri in cui è maggiormente in crescita il numero dei fornitori di gas. In Irlanda, la deregolamentazione del mercato del gas domestico si verifica se sono soddisfatti i seguenti criteri: almeno tre fornitori devono raggiungere una quota di mercato superiore al 10%; il tasso di *switching* complessivo deve superare il 10% annuo; la quota di mercato dell'operatore storico deve scendere al di sotto del 60% se il *business retail* dell'*incumbent* è rinominato, cioè con un *brand* diverso da quello storico, o sotto il 55% se non lo è. Anche in questo caso, il quadro normativo che combina liberalizzazione e tutela della concorrenza ha garantito un soddisfacente dinamismo e alti standard di tutela per i consumatori.

Olanda

L'Olanda ha liberalizzato completamente il servizio di fornitura del gas. Non sono regolate né le tariffe per il consumatore domestico né quelle per le piccole-medie imprese né i prezzi di fornitura alle industrie. Se è pur vero che vi è stata una completa liberalizzazione delle tariffe, il governo olandese ancora interviene nella formazione del prezzo della fornitura del gas. Questo Stato membro, infatti, non approva i prezzi del *retail*, cioè la vendita al dettaglio, *ex ante* tramite l'*Authority* per l'energia olandese, ma questa valuta *ex post* la ragionevolezza del prezzo attraverso un modello economico che non viene reso disponibile al pubblico. Quando l'*Authority* valuta il prezzo di vendita al consumatore finale "irragionevole" è legalmente autorizzata ad intervenire fissando il prezzo ad un determinato livello. In realtà fino al 2012 questa procedura è stata utilizzata per meno dell'1% dell'offerta totale del gas ai consumatori finali. In questi casi, prima che l'*Authority* fissasse il prezzo ritenuto ragionevole, i fornitori sono intervenuti spontaneamente rivedendo il prezzo di fornitura al consumatore finale. Il tasso di *switching* nel 2012 si attestava intorno al 9%, questo dato, alto ma non tra i più elevati, è probabilmente dovuto all'ancora forte concentrazione di mercato presente in questo Paese, dove le tre maggiori compagnie di vendita detengono l'80% del mercato.

Ungheria

L'Ungheria regola le tariffe sia del consumatore domestico che delle piccole-medie imprese. Sono previste inoltre tariffe regolate speciali per i consumatori con bisogni particolari. Solamente i prezzi della fornitura alle industrie non vengono sottoposti a regolamentazione. Non c'è inoltre una connessione tra i prezzi all'ingrosso e quelli stabiliti per il *retail*, come conseguenza i margini della vendita al dettaglio risultavano negativi nell'anno 2012, ciò significa che i prezzi regolati dal Governo sono meno vicini ai prezzi di mercato e pongono forti barriere all'ingresso. La scarsa liberalizzazione è testimoniata dal basso numero di fornitori e dal mancato ingresso sul mercato di nuovi negli ultimi anni. Nel 2012, secondo gli ultimi dati disponibili, il 97% dei consumatori finali ungheresi si trovava in regime di tariffe regolate e oltre il 43% beneficiava di una tariffa sociale. Il responsabile della regolazione in Ungheria è direttamente il Governo e non l'*Authority* per l'energia. Questa ha un ruolo di pubblica consultazione e dal 2012 il suo ruolo è stato limitato all'avanzamento di proposte di prezzo non vincolanti al Governo. In Ungheria è possibile uscire e rientrare nel regime delle tariffe regolate, mentre per quanto riguarda lo *switching* il governo ungherese non ha reso i dati disponibili. Tuttavia, sembra ipotizzabile un tasso piuttosto basso considerate le barriere all'ingresso per i nuovi fornitori e la regolazione governativa.

Romania

Il governo rumeno regola le tariffe per qualsiasi consumatore finale: domestico, piccole-medie imprese, industrie. Questo è uno di quegli Stati membri che pone forti barriere all'ingresso mantenendo un limitato collegamento tra il prezzo del gas *retail* e quello all'ingrosso sul mercato internazionale. Come abbiamo già visto per altri paesi questo significa "scollegare" il prezzo destinato al consumatore finale da quello del mercato all'ingrosso, con il risultato di avere margini negativi nella vendita *retail* e scoraggiare l'ingresso sul mercato di nuovi attori che possano offrire un prezzo più competitivo. Nel 2012 la totalità dei consumatori finali acquistava la fornitura in regime di tariffe regolamentate. In Romania, l'autorità per l'energia indicizza i prezzi secondo i costi interni relativi alla ricerca delle riserve di gas naturali, quindi questi non necessariamente riflettono il prezzo del gas all'ingrosso

scambiato negli *hub* europei. In questo Stato membro non è prevista legislativamente la possibilità di passare da un fornitore all'altro in quanto il settore non è liberalizzato e il 100% dei consumatori finali rumeni opera secondo tariffe regolate per legge. Tuttavia, il governo ha previsto un percorso di riforma. Le autorità rumene hanno proposto uno scenario di riforma volto a eliminare gradualmente i prezzi regolamentati entro il 31 dicembre 2014 per i consumatori commerciali e industriali (ma se vi fosse una differenza significativa tra il prezzo interno del gas e il prezzo europeo all'importazione che mettesse a repentaglio la stabilità dei mercati, il termine verrebbe prorogato fino al 31 dicembre 2015). Il termine per la liberalizzazione dei prezzi del consumo domestico è invece fissato per il 31 dicembre 2018.

Polonia

La Polonia regola le tariffe del gas per tutti i consumatori finali: domestico, piccole-medie imprese, industria. Anche qui persistono forti barriere all'ingresso attraverso una limitata dipendenza tra il prezzo del gas *retail* e quello all'ingrosso sul mercato internazionale. Come abbiamo già visto per altri paesi questo significa "scollegare" le fluttuazioni di prezzo destinato al consumatore finale da quelle del mercato all'ingrosso sul mercato internazionale, con il risultato di avere margini negativi nella vendita *retail* e scoraggiare l'ingresso sul mercato di nuovi attori che possano offrire un prezzo più competitivo. In Polonia ancora la totalità degli utenti finali nel 2012 riceveva la fornitura di gas pagando tariffe regolamentate. In Polonia per la regolazione delle tariffe viene seguito il metodo del *cost plus*, che permette alle aziende di massimizzare i rendimenti, consentendo di recuperare tutti i costi ammissibili (per esempio i costi del combustibile, spese operative e un margine di vendita al dettaglio). In questo Stato membro i costi sono aggiornati annualmente e fissati dall'autorità per l'energia. Inoltre, la Polonia è l'unico paese europeo in cui l'autorità per l'energia potrà decidere, senza passaggi governativi o parlamentari, quando liberalizzare le tariffe del gas. In Polonia è ammesso per legge lo *switching* da un fornitore all'altro, ma nel 2012 ancora la totalità dei consumatori usufruiva delle tariffe regolate e il tasso relativo al cambio dell'operatore era nullo.

Estonia

In Estonia il mercato del gas è completamente liberalizzato per tutte le tipologie di consumatori. È l'unica delle repubbliche baltiche ad aver completamente deregolamentato i prezzi delle forniture. L'Estonia aveva una struttura di monitoraggio dei prezzi che erano compatibili con l'assenza di regolamentazione dei prezzi. Eppure, nel 2012 l'autorità per l'energia di questo paese aveva ancora un certo potere di interferire con i meccanismi di determinazione del prezzo di vendita al dettaglio. I piccoli rivenditori di gas (non in posizione dominante) non sono tenuti a presentare i prezzi da loro proposti per l'approvazione. Tuttavia, l'impresa dominante è obbligata a presentare il suo margine di vendita al dettaglio per l'approvazione, come componente del prezzo finale delle famiglie. Considerato questo sistema, l'autorità per la concorrenza estone è investita per legge della responsabilità per l'approvazione del margine sulle vendite delle imprese in posizione dominante. Il governo non ha fornito i dati concernenti le percentuali di *switching*, tuttavia il cambio di fornitore è ammesso da questo Stato membro. Per quanto riguarda i *retailers* per il consumatore finale nel 2012, ultimo dato a nostra disposizione, se ne contavano ventidue, ma il principale tra questi copre oltre il 90% della vendita del gas. L'Estonia ha completato la trasposizione del terzo pacchetto di direttive europee e, nonostante la posizione dominante del primo

fornitore, si è mossa verso una liberalizzazione del mercato molto più pronunciata rispetto agli Stati membri con un simile *background* storico.

Regno Unito

La Gran Bretagna ha completamente liberalizzato il settore del gas per tutte le tipologie di forniture. Per quanto riguarda la vendita al dettaglio nel 2012 c'erano 13 fornitori per il settore domestico e 30 per quello non domestico. Nel settore della vendita ai proprietari domestici i 6 maggiori fornitori coprono il 99% dell'utenza finale. Le tre società più grandi coprono da sole il 71% del mercato e la sola British Gas il 41%. Considerati questi dati si può notare come, nonostante la liberalizzazione, rimane elevata la concentrazione del mercato dei fornitori nel *retail* domestico. Tuttavia, la deregolamentazione ha mostrato effetti molto positivi: il prezzo del gas nella vendita al dettaglio è molto vicino al prezzo del gas all'ingrosso, quindi i prezzi sono tenuti bassi dalla concorrenza tra venditori. Nel 2011 2,3 milioni di utenti domestici hanno cambiato fornitore del gas e il tasso di *switching* è tra i più alti d'Europa con una percentuale pari al 15%. Secondo una indagine della Commissione Europea, nel 77% dei casi il motivo principale nel cambio della fornitura si è dovuta alla convenienza del prezzo.

Svezia

La Svezia ha liberalizzato le tariffe del gas per tutte le tipologie di consumatore finale. Nel 2010, c'erano cinque fornitori di gas naturale. Le tre aziende più grandi, E.ON, Dong Energy e Göteborg Energy occupano circa il 90% del mercato. Il mercato al dettaglio del gas svedese è composto di circa 34 000 clienti domestici. Il mercato è stato liberalizzato nel 2007 e i prezzi per gli utenti finali non sono regolamentati.

La percentuale totale di *switching* continua a rimanere bassa, pari a circa 1% del numero totale di clienti domestici. Ciò può essere dovuto alla piccola dimensione del mercato del gas, che non incentiva i fornitori alla concorrenza. I prezzi offerti dai fornitori svedesi si muovono in linea con la media dei prezzi globali del gas. Tuttavia, un effetto penalizzante sul prezzo finale pagato sia da famiglie che le piccole-medie imprese e industrie è dato dall'elevato livello di tassazione, pari a quasi la metà del prezzo al dettaglio.

Italia

La liberalizzazione del mercato del gas si è realizzata in Italia per effetto del decreto legislativo del 23 maggio 2000 n. 164, che ha stabilito che sono completamente libere le attività di importazione, trasporto e dispacciamento, distribuzione e vendita di gas naturale. Inizialmente solo le grandi imprese potevano scegliere il proprio fornitore, ma a decorrere dal 1° gennaio 2003 tutti i clienti, privati e aziende, possono scegliere il fornitore di gas che offre le condizioni economiche più convenienti e il servizio migliore. L'Italia mantiene un sistema "misto" in cui il consumatore finale può scegliere tra il regime tariffario di maggior tutela con prezzi determinati dall'Authority competente e i prezzi non regolamentati del mercato libero. Dal 2013 l'Autorità per l'Energia e il Gas regola le tariffe solo per i clienti domestici, poiché a seguito della legge n.98/2013 è stato abolito il servizio di maggior tutela per le piccole-medie imprese. Nel 2012, ultimo dato disponibile, l'84% dei consumatori domestici italiani si trovava in regime di tariffe regulate. Di questi il 3,2% usufruiva di tariffe agevolate (*social tariffs*) secondo parametri legislativi. Le tariffe vengono stabilite per via regolamentare dall'AEEG, l'Authority per l'Energia ed il Gas, questa stabilisce delle tariffe orientate al

mercato con un legame diretto al prezzo del gas all'ingrosso. In Italia, i prezzi sono fissati e aggiornati su base trimestrale e la cosiddetta "componente di mercato" (margine di vendita al dettaglio) è inclusa nel prezzo. Il consumatore è libero di cambiare il proprio fornitore del gas, tuttavia, a causa di una regolazione che continua ad essere piuttosto stringente, il tasso di *switching* nel 2012 (ultimo dato disponibile) era pari al 4,5% quindi ben lontano dai massimi livelli europei. Questo nonostante i dati indicano che nel 2012 il passaggio al libero mercato rispetto alle tariffe regolate comportava per i consumatori domestici un risparmio stimabile mediamente tra il 9 e il 12%. L'*enforcement* della concorrenza nel settore del gas in Italia potrebbe essere favorito da un passaggio graduale, magari considerando i volumi di consumo, alla deregolamentazione completa delle tariffe e, di conseguenza, attraverso l'incentivazione dei consumatori finali allo *switching* dal regime di maggior tutela a quello del mercato libero. Oggi l'*Authority* per l'Energia e il Gas interviene nella determinazione dei prezzi *retail* del gas, quando invece una soluzione più favorevole al consumatore potrebbe essere quella d'incentivare la rinegoziazione dei contratti con i consumatori da parte delle società fornitrici. Si potrebbe lasciare alle aziende la libertà di definire senza vincoli *ex ante* la politica dei prezzi, lasciare al consumatore e all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato la possibilità di controllo *ex post* per reprimere fenomeni d'ingiustificato sfruttamento di posizioni dominanti o di collusione. Un sistema maggiormente orientato al mercato favorirebbe sia un risparmio in bolletta per il consumatore finale dovuto allo stimolo della concorrenzialità dei prezzi, un'apertura ulteriore del mercato a nuovi fornitori sia un potenziale miglioramento delle strutture attraverso le quali il gas viene distribuito. Una transizione di questo genere permetterebbe all'Italia di completare il processo di liberalizzazione del gas iniziato con il decreto legislativo n. 164/2000 (decreto Letta) e adeguarsi agli Stati membri dell'Unione Europea in cui la deregolamentazione delle tariffe è totale con evidenti vantaggi per l'utenza finale sia in termini di prezzo e ampiezza nella scelta dei fornitori che di qualità del servizio offerto.

TABELLA 1

| Paese | Modello di regolamentazione dei prezzi retail | Tasso di switching (ultimo anno disponibile) | % consumatori domestici coperti da prezzi regolati (ultimo anno disponibile) |
|-------------|---|--|--|
| Belgio | Prezzi consumo domestico e Pmi | 12,8% | 35% |
| Danimarca | Prezzi consumo domestico | 1% | 85% |
| Spagna | Prezzi consumo domestico | 19,4% | 31% |
| Portogallo | Prezzi consumo domestico e Pmi | 6,1% | 90% |
| Francia | Prezzi consumo domestico, Pmi, Industria | 4,9% | 84% |
| Grecia | Prezzi consumo domestico e Pmi | 0% | 100% |
| Germania | Liberalizzazione completa | 12% | 0% |
| Irlanda | Prezzi consumo domestico | 17% | 66% |
| Olanda | Liberalizzazione completa | 9% | 0% |
| Ungheria | Prezzi consumo domestico e Pmi | N.D. | 97% |
| Romania | Prezzi consumo domestico, Pmi, industria | N.D. | 100% |
| Polonia | Prezzi consumo domestico, Pmi, industria | 0% | 100% |
| Estonia | Liberalizzazione completa | N.D. | 0% |
| Regno Unito | Liberalizzazione completa | 15% | 0% |
| Svezia | Liberalizzazione completa | 1% | 0% |
| Italia | Prezzi consumo domestico | 4,5% | 84% |

Conclusioni

Come si è visto nonostante le direttive europee tentino di uniformare la disciplina della regolazione della vendita al dettaglio del gas il panorama regolamentare dell'Unione rimane piuttosto variegato e con livelli di liberalizzazione che variano notevolmente tra i vari Stati membri. Per concludere pare qui necessaria una riflessione sul livello dei prezzi del gas retail nei diversi Paesi europei e sulla differenza tra offerta più competitiva e offerta di riferimento nel mercato del gas degli Stati presi in considerazione.

Per quanto riguarda il prezzo del gas, come già è stato fatto notare, questo dipende da numerosi fattori come le modalità di approvvigionamento, le infrastrutture di rete e la tassazione, tuttavia è possibile rintracciare una correlazione tra liberalizzazione della vendita e prezzo pagato del consumatore finale. Secondo gli ultimi dati disponibili risalenti al 2012 il prezzo più basso, tassazione inclusa, veniva pagato dai consumatori britannici (5,62 c€ per kWh), estoni (5,76 c€ per kWh) e irlandesi (6,56 c€ per kWh). L'Estonia e il Regno Unito hanno completamente liberalizzato il settore, mentre la Repubblica irlandese regola solo le tariffe per i consumatori domestici ma si è dotata di un regime regolamentare che incentiva fortemente il cambio di venditore del gas. Tutti questi paesi hanno tassi di *switching* tra i più elevati d'Europa.

Gli Stati membri, invece, dove si registrano i prezzi più elevati sono paesi in cui il settore non è stato ancora del tutto liberalizzato: Danimarca (11,28 c€ per kWh), Italia (9,09 c€ per kWh), Grecia (8,08 c€ per kWh). In questo caso i tassi di *switching* dei consumatori sono lontani dalle vette raggiunte dai paesi dove il mercato è maggiormente liberalizzato. Un'altra serie di dati interessanti per leggere l'effetto della liberalizzazione del mercato del gas viene fornito dalla media del risparmio mensile a parità di consumo dato dal passaggio dall'offerta di riferimento a quella maggiormente competitiva.⁶

I consumatori che realizzano i risparmi maggiori sono quelli dei paesi in cui il mercato del gas è completamente liberalizzato o si è affermato un sistema regolamentare che incentiva la concorrenza dei prezzi e lo *switching* degli utenti: i consumatori tedeschi possono risparmiare fino a più di 50 euro, i belgi oltre 20 euro, i britannici, gli irlandesi e gli olandesi oltre 15 euro al mese. Seguono gli Stati membri con una liberalizzazione parziale del mercato del gas: i consumatori italiani possono avere un risparmio medio superiore ai 12 euro, i francesi poco inferiore ai 10 euro, gli spagnoli intorno ai 5 euro.

Mentre per quei Paesi in cui non è iniziato il processo di liberalizzazione e quindi non c'è competizione nell'offerta ai consumatori non viene fornita alcuna possibilità di risparmio. Questa è la situazione di alcuni paesi europei che abbiamo preso in esame come Ungheria, Grecia, Polonia e Romania.

Dunque, una maggiore liberalizzazione del mercato del gas permette di avere una distanza più ampia tra l'offerta di riferimento e l'offerta competitiva frutto della concorrenza fra venditori e realizzare quindi un risparmio più consistente. Naturalmente il passaggio da una forma di tutela molto forte (ancorchè inefficace) alla piena concorrenza implica un ruolo particolare per l'Autorità Garante della Concorrenza e nel Mercato. Nel breve termine, essa dovrebbe vigilare sul corretto comportamento degli operatori, alla luce delle asimmetrie informative esistenti coi clienti e delle potenziali strategie opportunistiche messe in atto in particolare dai soggetti verticalmente integrati e di maggiori dimensioni. Dunque è

⁶ Agency for the Cooperation of Energy Regulators. I dati riportati in questo lavoro sono pubblicati nell'*ACER market monitoring report 2013*. Disponibile presso http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Publications/Pages/Publication.aspx

necessario immaginare qualche forma di monitoraggio per un periodo di tempo limitato (per esempio un anno). Nel lungo termine, la tutela del consumatore verrebbe demandato invece da un lato agli strumenti volti alle fasce a reddito medio-basso (per esempio il bonus gas), dall'altro al normale - ma rigoroso - enforcement delle norme sulla concorrenza..

Per concludere, è opportuno ribadire che molti fattori incidono nella formazione del prezzo del gas come le modalità di approvvigionamento, le infrastrutture di rete, il mercato interno e la tassazione, tuttavia la liberalizzazione delle tariffe, la promozione e tutela della concorrenza, l'informazione dei consumatori rispetto le varie opzioni offerte dal mercato libero, l'incentivazione allo *switching* determinata dai fattori precedentemente elencati garantisce non solo una più ampia libertà di scelta, ma una maggiore convenienza economica per il consumatore finale.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.