



All'On. Martina Nardi
Presidente

X Commissione (Attività produttive, commercio, turismo)
Camera dei Deputati

Ai componenti

X Commissione (Attività produttive, commercio turismo)
Camera dei Deputati

Oggetto: Memoria scritta in occasione del ciclo di audizioni in merito alla risoluzione Crippa sul completamento della liberalizzazione dei mercati finali della vendita di energia elettrica e gas

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

La presente memoria costituisce il contributo dell'Istituto Bruno Leoni (IBL) all'approfondimento avviato dalla X Commissione in merito alla condizione concorrenziale dei mercati finali della vendita di energia elettrica e gas e alle modalità per il superamento dei regimi transitori di tutela. Il contributo si articola in due parti: i) analisi dei mercati; ii) ipotesi per il completamento della liberalizzazione. In questa seconda parte, verrà anche discussa l'ipotesi contenuta nella risoluzione dell'Onorevole Crippa di istituire "un meccanismo di fissazione mensile dei prezzi al Pun valido a partire dal 1 gennaio 2022".

L'Istituto Bruno Leoni è un think tank indipendente, finalizzato alla promozione della libertà economica, dell'iniziativa privata e della concorrenza. L'IBL si occupa da tempo di temi legati alla concorrenza nei mercati dell'energia elettrica e del gas, con particolare riferimento ai mercati *retail*.

i) Analisi del contesto di mercato

I mercati finali della vendita di energia elettrica e gas sono formalmente liberi dal 1 luglio 2007. In entrambi i mercati, il Legislatore ha introdotto dei meccanismi transitori per accompagnare il percorso verso la piena liberalizzazione, a tutela dei clienti di piccola dimensione.

Nel mercato del gas naturale, il regime di tutela riguarda solo i clienti domestici, e consiste nell'obbligo per tutti i fornitori di prevedere un'offerta a condizioni di qualità e prezzo stabilite dall'Arera. Nel mercato elettrico, invece, il regime di maggior tutela riguarda sia le piccole e micro imprese, sia i clienti domestici e viene erogato obbligatoriamente da società collegate al distributore locale. Questo diverso *disegno* del mercato ha prodotto una *struttura* radicalmente differente, con una concentrazione estrema nel mercato elettrico (dove il principale operatore,

Enel, ha una quota di mercato complessiva superiore al 70% tra i piccoli clienti) e nel mercato gas (dove, invece, la quota di mercato del maggior operatore è inferiore al 25% tra i piccoli clienti).¹

In entrambi i mercati, comunque, si osservano tassi di *switching* relativamente elevati – attorno o superiori alla media europea² – pari, nel 2019, al 14,1% nel mercato elettrico e al 9,6% nel mercato gas. In entrambi i casi, oltre un terzo dei passaggi riguarda le fuoriuscite dai regimi di tutela. Contemporaneamente, si osserva un generale fenomeno di fuga dalla maggior tutela, attraverso la quale nel 2019 erano riforniti poco più della metà dei piccoli consumatori elettrici e significativamente meno della metà dei piccoli clienti gas.³ Secondo le informazioni riferite alla stampa dal Presidente dell'Arera, nel corso del 2020 la porzione di piccoli clienti elettrici serviti sul libero mercato arriverà attorno al 55%.⁴

In generale, sappiamo che i clienti serviti sul mercato libero hanno consumi mediamente più elevati rispetto a quelli dei consumatori in maggior tutela. Sappiamo inoltre che sul mercato sono disponibili offerte assai più complesse rispetto a quelle di maggior tutela, e non sempre confrontabili con essa. Tali offerte hanno caratteristiche differenti sia sotto il profilo del prezzo (con una netta preferenza dei consumatori per le offerte a prezzo fisso anziché variabile) sia sotto quello dei servizi aggiuntivi. Secondo la Relazione annuale dell'Arera, *“Tali elementi possono spiegare le differenze nei livelli dei corrispettivi medi unitari che si riscontrano tra mercato libero e servizio di maggior tutela”*.⁵

Questa tesi è confermata dal fatto che i prezzi sul libero mercato per la classe di consumo più bassa (<1.000 kWh / anno) sono sistematicamente e significativamente inferiori ai prezzi di tutela: trattandosi perlopiù di garage, magazzini o case sfitte, è improbabile che i proprietari accettino offerte comprensive di servizi aggiuntivi. Inoltre: i) i prezzi sul libero mercato praticati ai clienti non domestici sono sistematicamente inferiori a quelli di maggior tutela, anche nelle fasce di consumo più basse (negozi e piccoli esercizi); ii) la variabilità di offerte e prezzi, nelle classi di consumo centrali, è massima, il che suggerisce una pluralità di condizioni e una più ampia libertà di scelta.⁶

Da ultimo, diverse indagini sul dinamismo dei mercati *retail* – in particolare, quella condotta per conto di Acer, l'organizzazione che coordina i regolatori europei dell'energia – hanno qualificato il mercato italiano, anche in relazione ai piccoli clienti, tra quelli con le maggiori potenzialità in Europa.⁷ La consapevolezza di queste potenzialità, e l'importanza della liberalizzazione tra gli strumenti per aumentare la consapevolezza dei consumatori e promuovere, tra gli altri, gli obiettivi ambientali sono all'apparenza condivisi dallo stesso Governo. Infatti, precisi impegni sono contenuti

¹ Arera, *Monitoraggio retail. Rapporto per l'anno 2018, 2020*, <https://www.arera.it/allegati/docs/19/527-19.pdf>

² CEER, *Monitoring Report on the Performance of European Retail Markets in 2018, 2019*, <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/5c492f87-c88f-6c78-5852-43f1f13c89e4>

³ Arera, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e l'attività svolta. 2020, 2020*, https://www.arera.it/it/relaz_ann/20/20.htm

⁴ Luca Pagni, “Energia, le tariffe vanno ridotte. Più risorse per acqua e rifiuti. Intervista a Stefano Besseghini”, *la Repubblica*, 23 novembre 2020.

⁵ Arera, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e l'attività svolta. 2020*, p. 166.

⁶ *Ibidem*, tavole 2.57, 2.58 e 2.60. Si veda anche Carlo Stagnaro, “La liberalizzazione del mercato elettrico: quando i dati non dicono quello che sembrano dire”, *LeoniBlog*, 22 settembre 2020, <https://www.leoniblog.it/2020/09/22/la-liberalizzazione-del-mercato-elettrico-quando-i-dati-non-dicono-quello-che-sembrano-dire/>

⁷ IPA, *Ranking the Competitiveness of Retail of Electricity and Gas Markets: A proposed methodology*, 2015, https://acer.europa.eu/en/Electricity/Market%20monitoring/Documents_Public/IPA%20Final%20Report.pdf

nell'ambito del Pniec,⁸ che evidenzia come l'eccessiva concentrazione del mercato elettrico sia il principale problema da risolvere. Anche la Commissione europea, nell'assessment del Pniec, enfatizza l'esigenza di fissare obiettivi chiari e credibili per la liberalizzazione, con particolare riferimento alla riduzione della concentrazione del mercato elettrico.⁹ Del resto, la stessa Direttiva 2019/944 consente l'introduzione di prezzi regolati solo a condizione che tale misura sia *transitoria* – vale la pena ricordare che, nel nostro paese, i regimi “transitori” di tutela esistono dal 2007.

Il superamento dei regimi di tutela, quindi, viene generalmente considerato come un elemento essenziale di una strategia finalizzata a valorizzare il ruolo della domanda attiva e promuovere la responsabilizzazione dei consumatori, la concorrenzialità dei mercati e il perseguimento di obiettivi ambientali e di efficienza energetica. Il livello di maturità dei consumatori viene generalmente considerato adeguato, e i consumatori stessi mostrano di nutrire un crescente grado di fiducia verso il mercato, sia dal punto di vista delle loro preferenze rivelate (la continua fuga dalla tutela), sia nelle survey sul grado di soddisfazione condotte a livello europeo.¹⁰

li) Modalità di superamento dei regimi di tutela

Per quanto riguarda le modalità di superamento dei regimi di tutela, le differenti condizioni concorrenziali richiedono strategie diverse. Nel caso del gas, è possibile immaginare una politica di “trascinamento”, cioè prevedere la trasformazione degli attuali contratti di tutela in offerte Placet a prezzo variabile (eventualmente soggette all'approvazione dell'Arera per i primi 12 mesi). C'è, peraltro, un precedente: fu proprio questa la scelta compiuta nel 2012 in occasione della cessazione del regime di tutela per le pmi nel gas.

Nel caso, invece, del mercato elettrico, appare evidente che tale percorso è precluso: il livello di concentrazione del mercato è eccessivo. Per le pmi il regime di tutela cesserà il 1 gennaio 2021: secondo le indiscrezioni di stampa, sembra che il Ministero e l'Autorità siano orientati a utilizzare il meccanismo delle tutele graduali come strumento per traghettare le pmi attualmente servite in maggior tutela verso il libero mercato. Anche questa soluzione, però, non appare del tutto soddisfacente per i clienti domestici e le micro-impresa, se non altro alla luce della ben diversa consistenza numerica della platea interessata (verosimilmente, svariati milioni di pod, contro le poche centinaia di migliaia coinvolte nel passaggio del 1 gennaio 2021).

Di conseguenza, le misure che verranno adottate per governare la transizione dovranno avere come obiettivo non solo quello di tutelare i clienti attualmente serviti in maggior tutela, ma anche quello di de-concentrare il mercato. Tale risultato può essere perseguito attraverso un mix di interventi. Dal lato della domanda, è anzitutto necessario promuovere l'*engagement* dei consumatori, per esempio con adeguate campagne di informazione trasmesse anche sui media generalisti. Sotto questo profilo, la richiesta contenuta nella Risoluzione Crippa appare pienamente condivisibile e, in verità, richiama quanto già previsto dalla legge 124/2017 e finora in larga parte disatteso. Vi sono numerosi precedenti internazionali di campagne istituzionali a favore

⁸ Mise – Mattm – Mit, *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, 2019, https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf

⁹ EU Commission, “Assessment of the final national energy and climate plan of Italy”, SWD(2020) 911 final, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/staff_working_document_assessment_ncp_italy.pdf

¹⁰ EU Commission, *Consumer Conditions Scoreboard*, 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumers-conditions-scoreboard-2019_pdf_en.pdf

dell'*engagement* del consumatore che potrebbero essere presi a modello: per esempio, la campagna "Power to Choose / Be an Energy Shopper" lanciata nel 2015 nel Regno Unito.¹¹

Dal lato dell'offerta, occorre invece adottare provvedimenti *ad hoc* – incluse forme di regolazione asimmetrica – per favorire sia la riduzione della quota di mercato dell'*incumbent*, sia la crescita dei *competitor*, sia la consapevolezza dei consumatori che potrebbero trovarsi a essere serviti da un fornitore diverso da quello a cui sono abituati. In pratica, sarà necessario prevedere forme di *switching* collettivo e/o tetti decrescenti (e transitori) alla quota di mercato di Enel a livello nazionale e, eventualmente, degli altri esercenti la maggior tutela negli ambiti nei quali sono esercenti le reti di distribuzione locali. L'Istituto Bruno Leoni ha avanzato una proposta in tal senso (v. Allegato).

In questo *framework*, i prezzi sono l'*esito* del mercato, e non il punto di partenza. E' ovvio che la *governance* della transizione debba garantire che i consumatori coinvolti paghino prezzi "equi", anche tenendo conto che – in gran parte – si tratta di consumatori relativamente inerti. Tuttavia, la proposta contenuta nella Risoluzione Crippa di "un meccanismo di fissazione mensile dei prezzi al PUN valido a partire dal 1 gennaio 2022, data di uscita dal regime di maggior tutela per microimprese e clienti domestici, nei limiti e con i requisiti previsti dalla direttiva UE 2019/944 appare difficile da conciliare con la disciplina generale di settore". Tale proposta sconta almeno tre problemi rilevanti, sia di forma sia di sostanza:

- a) Il senso della liberalizzazione è quello di sganciare il mercato da un meccanismo di protezione del consumatore che non è né necessario né proporzionale ai problemi che intende risolvere; infatti, l'attuale maggior tutela si rivolge a una platea troppo ampia (la totalità dei consumatori di piccole dimensioni) e presuppone una definizione merceologica dell'energia elettrica e del gas come mera fornitura di una *commodity*, e dunque un *business* di volume, quando invece la sfida della transizione energetica si fonda sul passaggio da *commodity* a servizio.¹² La proposta di ancorare il prezzo al Pun, in ciò, equivale alla prosecuzione della maggior tutela con altri mezzi, facendo venir meno il senso e i benefici dell'intera operazione; inoltre, non è chiaro se tale offerta dovrebbe essere erogata dagli attuali esercenti la maggior tutela, circostanza che manterrebbe gli attuali livelli di concentrazione del mercato;
- b) La citata direttiva 944 prevede esplicitamente che "I fornitori hanno la facoltà di determinare il prezzo della fornitura di energia elettrica ai clienti. Gli Stati membri adottano provvedimenti opportuni per assicurare un'effettiva concorrenza tra i fornitori" (art.5, c.1). La proposta, quindi, è chiaramente incompatibile con la lettera (oltre che con lo spirito) della direttiva;
- c) La direttiva consente agli Stati membri, in circostanze eccezionali, di adottare (o mantenere) forme di regolazione dei prezzi. Tuttavia, precisa che tali interventi "sono limitati nel tempo e proporzionati in considerazione dei beneficiari" (art.5, c.4, lett.d). Paradossalmente, se accolta in questi termini, la proposta esporrebbe il paese a procedure di infrazione sotto molteplici violazioni del diritto europeo, configurando un intervento molto più esteso e distorsivo della stessa maggior tutela.

¹¹

<https://www.gov.uk/government/news/switch-to-save-27-billion-up-for-grabs-by-switching-energy-supplier#:~:text=The%20'Power%20to%20Switch'%20campaign,great%20deal%2C%20switch%20and%20save>

¹² Fereidoon Sioshansi (a cura di), *Variable Generation, Flexible Demand*, Academic Press, 2020.

In conclusione, il superamento della tutela rappresenta una sfida cruciale sia dal punto di vista della concorrenza e del mercato, sia da quello della transizione energetica. Ciò richiede uno sforzo sia dal lato della domanda, sia da quello dell'offerta: dal lato della domanda, è importante stimolare la partecipazione attiva dei consumatori ai mercati. Dal lato dell'offerta, va promossa l'innovazione commerciale degli operatori e, nel mercato elettrico, la riduzione della concentrazione del mercato. L'attuale configurazione dei regimi di tutela non è compatibile né con la promozione della concorrenza, né con la responsabilizzazione della domanda nell'impegno europeo di decarbonizzazione.