

Aggiornamento della Strategia Energetica Nazionale

Nota delle Associazioni Consumatori Adiconsum, Adoc, Federconsumatori, Lega Consumatori e Unione Nazionale Consumatori

Principali aspetti da sottolineare

- Criticità relative al superamento del Mercato Tutelato per i clienti domestici
- Trasparenza nel mercato libero dei clienti domestici: ampliare le azioni di contrasto
- Aumentare la vigilanza e gli strumenti di intervento sul mercato elettrico all'ingrosso
- Sviluppo del vettore elettrico nelle case e ammodernamento della rete elettrica di distribuzione
- Italia: hub europeo del gas metano
- Il mercato all'ingrosso del gas in Italia

Criticità relative al superamento del Mercato Tutelato per i clienti domestici

Il DDL n. 3012 (Concorrenza) prevede la soppressione del Mercato Tutelato per i clienti domestici di elettricità e gas, a partire dal 1° giugno 2018. Le Associazioni Consumatori considerano questa misura un regalo alle società energetiche, destinato a trasferire risorse dai consumatori alle imprese, **poiché provocherà inevitabilmente un aumento dei prezzi dell'elettricità e del gas per i clienti domestici**. Questa posizione, sinora inascoltata, è stata espressa da tempo al Governo ed alle Commissioni Parlamentari. Di seguito evidenziamo le ragioni della nostra contrarietà al provvedimento.

1. La soppressione del Mercato Tutelato non significa una maggiore liberalizzazione del settore, che già oggi è completa. Infatti anche adesso ogni cliente può scegliere una offerta sul Mercato Libero. Se molti clienti domestici restano nel Mercato Tutelato è perché lo ritengono più conveniente (v. *Relazione dell'Autorità 2015*). La prevista cessazione dell'attività dell'Acquirente Unico nell'acquisto sul mercato all'ingrosso dell'elettricità per i clienti del Mercato Tutelato, invece che rappresentare un elemento di maggiore liberalizzazione, **determinerebbe l'eliminazione di un importante concorrente nel mercato elettrico e quindi una grave regressione della concorrenza**.
2. A partire dal 1° giugno 2018, all'Autorità per l'energia non sarà più permesso di fissare ogni tre mesi i prezzi di riferimento per elettricità e gas per il Mercato Tutelato. Questi prezzi rappresentano un autorevole **benchmark** per il mercato: la sua eventuale eliminazione renderebbe più complessa la valutazione della convenienza delle offerte ai piccoli consumatori e faciliterebbe possibili comportamenti collusivi fra le Società energetiche circa il livello dei prezzi per i clienti finali (v. *la situazione che si è verificata in Gran Bretagna*). **Se ciò si verificasse, gli operatori potranno fissare i propri prezzi senza confrontarsi con alcun benchmark, se non quello della propria convenienza**.
3. Sempre a partire dal 1° giugno 2018, le famiglie saranno obbligate a scegliersi un nuovo contratto di fornitura sul Mercato Libero. E' facile prevedere che soltanto una piccola parte dei clienti domestici sceglierà un altro operatore rispetto a quello che sinora le ha servite nel Mercato Tutelato: semplicemente la stragrande maggioranza dei consumatori rimarrà con il suo fornitore di sempre.

Il DDL 3012 prevede un destino **diabolico** per questi clienti. Gli svariati milioni di clienti domestici che alla data suddetta non avranno scelto un nuovo fornitore sul mercato libero, verranno inquadrati d'imperio nel **servizio di salvaguardia**, che prevede un prezzo di elettricità e gas di gran lunga superiore a quello sinora pagato nel Mercato Tutelato, al fine di costringerli a scegliere un nuovo fornitore.

Infine, coloro che comunque non avessero scelto un fornitore sul Mercato Libero, saranno letteralmente messi all'asta, cioè assegnati d'imperio ad un fornitore che loro non hanno scelto liberamente.

4. Nel mercato dell'energia, circa l'80% dei volumi di vendita dei consumatori domestici sono appannaggio dei primi 4 gruppi societari italiani, tutti verticalmente integrati. Pertanto la concentrazione del mercato **retail** in pochi operatori integrati costituirà anche una barriera all'entrata di nuove società.

Quindi, anziché una maggiore concorrenza, si avrà un consolidamento di una situazione sostanzialmente monopolistica.

5. Il DDL Concorrenza non prende neppure in considerazione le tutele per i c.d. **clienti vulnerabili**, per i quali la stessa Commissione Europea esprime la necessità che siano previsti particolari strumenti di tutela. Nella situazione italiana, tali garanzie dovrebbero corrispondere a quelle oggi previste per il Mercato Tutelato.

L'ampiezza di questa fascia di clienti domestici è ancora tutta da definire. Ma, considerando che la **Relazione Istat sulla Povertà** stima che nel 2015 le famiglie in stato di povertà relativa siano oltre 4 milioni e di queste oltre 1 milione e mezzo in condizione di povertà assoluta (due dati di anno in anno in continuo aumento), **il numero dei clienti vulnerabili, poiché dovrà almeno comprendere tutte le famiglie povere, non potrà certo essere irrilevante.**

In questa prospettiva è facilmente prevedibile che si verifichi un aumento dei prezzi dell'elettricità e del gas per i piccoli consumatori finali. Saranno soprattutto i clienti domestici vulnerabili quelli che pagheranno il conto più caro, perché troppo grande è la loro disparità di potere contrattuale rispetto agli operatori.

Né saranno sufficienti le promesse di vigilanza e sanzione dell'Autorità per l'energia e dell'Antitrust a contenere l'aumento dei prezzi: il loro eventuale intervento non potrà che avvenire dopo che gli aumenti si siano verificati, cioè quando i consumatori i danni li avranno già subiti.

Per queste ragioni le scriventi Associazioni Consumatori ritengono inaccettabile e pericolosa la possibilità che il DDL Concorrenza venga approvato nell'attuale stesura definita dalla Commissione Parlamentare del Senato e, di conseguenza, propongono di stralciare dal DDL Concorrenza gli articoli relativi alla soppressione del mercato tutelato.

Una eventuale successiva discussione su questo argomento non dovrà prescindere in primo luogo dalla individuazione dei clienti vulnerabili, riservando a questa categoria di clienti domestici una efficace tutela, mediante la conservazione delle garanzie oggi previste per il Mercato Tutelato.

In secondo luogo, va preservata l'attività dell'Acquirente Unico sia per soddisfare le forniture di elettricità e gas ai clienti vulnerabili, sia predisponendo le iniziative opportune per consentire a questa Società di svolgere la funzione di *Energy Community* per conto dei clienti domestici che ritengono di non dover accettare le offerte di fornitura sul Mercato Libero.

Trasparenza nel mercato libero dei clienti domestici: ampliare le azioni di contrasto

Le strategie messe in campo dalle Società energetiche per convincere i clienti domestici ad accettare offerte di fornitura sul mercato libero sono assai aggressive ed insistenti e spesso provocano l'odioso fenomeno dei c.d. **contratti non richiesti**. Infatti l'azione commerciale viene normalmente svolta non direttamente dalle Società, ma in *outsourcing* da Società esterne, compensate in proporzione al numero dei contratti acquisiti ed alla loro convenienza per l'azienda.

Troppo spesso queste Società, per convincere i clienti domestici a passare dal mercato tutelato a quello libero, operano in forme poco trasparenti vantando ai clienti vantaggi inesistenti dell'offerta contrattuale. Certe volte non esitano ad estorcere i contratti con raggiri ed anche con vere e proprie truffe.

Questo comportamento, oltre a nuocere allo sviluppo del mercato libero e ad aggravare i costi per l'intero sistema, provoca numerosi disagi ai clienti domestici (in particolare a quelli più vulnerabili): perdite di tempo per fare i reclami, emissioni di fatture stimate, doppie fatturazioni, ecc.

Per arginare questo sgradevole comportamento è necessario che l'Autorità per l'energia disponga che la vendita porta a porta dei contratti sul mercato libero, avvenga esclusivamente previo appuntamento, in modo da permettere alle famiglie di essere consapevoli dell'oggetto della visita da parte degli operatori e di valutare le offerte con una maggiore ponderazione.

Va stabilito altresì che al cliente che ha subito un contratto non richiesto non sia addebitato il costo dell'energia consumata durante la vigenza di tale contratto. Ciò è previsto dal Codice del Consumo, mentre è negato dalla Delibera 153 dell'Autorità per l'energia che disciplina questa fattispecie.

L'Autorità per l'energia dovrebbe inoltre definire un procedimento di urgenza per ripristinare la fornitura di luce o gas sospesa illecitamente. Per ottenere tale ripristino attualmente spesso occorre attendere decine di giorni, mentre al cliente viene corrisposto un indennizzo irrisorio. Analogamente occorre stabilire la sospensione del pagamento delle bollette oggetto di reclamo o controversia fra cliente e Società fornitrice, fino a quando la Società non fornisce una risposta motivata al reclamo o non si sia conclusa la procedura di conciliazione della controversia.

Infatti, al fine di contrastare efficacemente il perpetrarsi di atteggiamenti scorretti da parte delle Società verso i clienti domestici, occorre rivedere in profondità l'intero sistema degli indennizzi automatici, stabilendo importi assai più consistenti (vedi quelli previsti dall'AGCOM per la telefonia), in modo da scoraggiare le Società a perpetrare comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e da risarcire adeguatamente i clienti per i disagi subiti.

Nel settore del gas va perseguito con maggiore decisione l'obiettivo di porre fine alla disdicevole pratica delle bollette stimate e dei conseguenti conguagli (talvolta assai cospicui), che tanti disagi provocano ai clienti domestici.

A questo proposito si dovrebbe velocizzare l'installazione dei contatori elettronici, a partire dai contatori condominiali. Mentre per i clienti domestici che utilizzano il gas solo per la cucina e l'acqua calda sanitaria, non è conveniente la sostituzione del contatore, ma

è sufficiente incentivare l'autolettura e vigilare affinché le Società di Distribuzione svolgano effettivamente le previste letture annuali.

Aumentare la vigilanza e gli strumenti di intervento sul mercato elettrico all'ingrosso

Ai fini di una maggiore tutela degli interessi dei consumatori domestici di elettricità è necessario aumentare la vigilanza e gli strumenti di intervento sul mercato all'ingrosso dell'elettricità, per evitare che i costi delle speculazioni si scarichino sui consumatori.

Anche recentemente abbiamo assistito a gravi comportamenti degli operatori che hanno danneggiato i consumatori. Citiamo, ad esempio, le ripercussioni negative sui costi delle bollette derivanti dalle speculazioni sul dispacciamento elettrico e dalla crisi del nucleare francese.

Segnaliamo anche che il prezzo dei certificati bianchi è più che raddoppiato, senza che siano stati affrontati i problemi che di una maggiore trasparenza di quel mercato e le questioni che si pongono sul lato dell'offerta di tali certificati, il cui costo si scarica direttamente sulle bollette elettriche.

Un'altra contraddizione si riferisce al fatto che, mentre si chiede la disponibilità di vecchie centrali a carbone come Genova e si aumentano i costi della bolletta elettrica per garantire al sistema l'intrerrumpibilità di alcune imprese industriali, dall'altro lato si è sostenuto che la capacità di produzione elettrica era sovrabbondante (**overcapacity**), al punto da consentire la chiusura di molti impianti termoelettrici.

Bisogna intervenire in anticipo per evitare che fatti analoghi a quelli denunciati abbiano a ripetersi: non è possibile agire sempre dopo mesi, quando i consumatori hanno già subito i danni, spesso irreversibili.

Sviluppo del vettore elettrico nelle case e ammodernamento della rete elettrica di distribuzione

L'Autorità per l'energia ha provveduto a rimodulare le tariffe elettriche per i clienti domestici, motivando tale decisione, oltre che con l'esigenza di evitare che continuasse il sussidio incrociato fra clienti con alti e bassi consumi, anche come uno strumento per agevolare lo sviluppo del vettore elettrico nelle abitazioni (*pompe di calore, cucine ad induzione, ecc.*).

La possibilità per i clienti domestici di modificare la potenza elettrica disponibile in multipli di 0,5 kW (3 -3,5 – 4 – 4,5 ecc) favorisce indubbiamente la possibilità di adattare la potenza in funzione delle necessità di ciascuna famiglia. Tuttavia, la capacità della rete di distribuzione di sostenere significativi aumenti di potenza, rende problematica la possibilità di sviluppo del vettore elettrico nelle case.

Infatti, le reti di distribuzione elettrica, attualmente gestite dalle Società verticalmente integrate, in molti tratti e specialmente nella stagione estiva, non sono in grado di reggere l'aumento di potenza necessario a permettere un significativo sviluppo del vettore elettrico fra i clienti domestici.

Uno studio del RSE del 2014 (*Ricerca di Sistema – Report 15000299-316197*) considera lo scenario di trasformazione del sistema elettrico al fine di raggiungere la quota di riduzione del – 36% delle emissioni rispetto al 2005. In tale prospettiva viene evidenziata la necessità di importanti investimenti per ammodernare la rete di distribuzione elettrica

per garantire la soddisfazione della domanda e valuta gli investimenti necessari per raggiungere questo obiettivo in **oltre 23Mld di euro**.

E' generalmente accertato che le attuali norme, basate sugli incentivi stabiliti dall'Autorità per l'energia, non sono sufficienti a promuovere gli investimenti occorrenti per un serio ammodernamento della rete di distribuzione elettrica. Infatti, gli incentivi possono aiutare le decisioni delle Società che hanno in programma nuovi investimenti, ma non possono purtroppo obbligare le Società a realizzarli.

E' necessario pertanto che, come a suo tempo è stato deciso per Terna, il Governo stabilisca lo sganciamento della proprietà e della gestione delle reti di distribuzione dalle Società elettriche verticalmente integrate, per affidarla ad una nuova Società terza ed indipendente.

Italia: hub europeo del gas metano

Nonostante i consumi di gas si siano ridotti di oltre il 20% nello scorso decennio il livello di dipendenza dall'estero è aumentato fino a oltre il 90% a causa del dimezzamento della produzione nazionale.

L'elemento strutturalmente critico del sistema italiano deriva dalla contestualità di un elevato livello di dipendenza dall'import e di un peso molto rilevante del gas nel mix di energia primaria, più alto rispetto agli altri grandi Paesi UE.

In questo contesto il peso delle importazioni dalla Russia è pari a quasi la metà dell'intero approvvigionamento estero italiano.

Nonostante l'Italia rispetti pienamente le normative europee in merito al cd "N-1", ovvero alla capacità di poter temporaneamente fare a meno della principale infrastruttura di approvvigionamento, resta la possibilità di una criticità del sistema a fine inverno, quando la capacità di erogazione degli stoccaggi è ridotta. Infatti in tale condizione ed in assenza dell'apporto del gas russo, l'offerta non è in grado di soddisfare in modo permanente il picco di domanda.

Ne deriva la necessità, ai fini della sicurezza e della diversificazione delle fonti, della realizzazione di ulteriori infrastrutture di approvvigionamento

Tra quelle in fase più avanzata vi è attualmente il gasdotto **TAP, Trans-Adriatic Pipeline**, un progetto volto a connettere Italia e Grecia via Albania, permettendo il transito di gas naturale proveniente dalla zona del Caucaso, del Mar Caspio e, potenzialmente, del Medio Oriente, via Turchia, e dai giacimenti del Mediterraneo orientale attraverso Cipro e Creta. **Questa infrastruttura consentirebbe di ridurre significativamente le attuali criticità.**

Nel medio termine l'Italia, diversamente da altri Paesi europei, avrebbe tutti i requisiti per realizzare un "**hub**" europeo del gas naturale. Cioè un luogo dove non solo convergano più infrastrutture di approvvigionamento, ma un mercato in cui esista una abbondanza sia di offerta, sia di stoccaggio. L'unico mercato dell'Europa continentale che oggi ha queste caratteristiche è la **piattaforma olandese TTF**, su cui di conseguenza si registrano di norma i prezzi più bassi.

Naturalmente la realizzazione di un "**hub**" non potrà essere atteso dagli operatori attualmente presenti sul mercato italiano, che, legittimamente, non sono interessati ad un incremento del livello di concorrenza che comprimerebbe i loro margini.

La creazione in Italia di un **“hub” europeo del gas naturale** dovrebbe quindi essere lo strumento di una **politica pubblica attiva** nel settore, che potrebbe e dovrebbe avere come obiettivo non solo prezzi del gas allineati con quelli europei, ma addirittura prezzi più bassi di quelli europei.

D'altra parte, il rischio connesso alla eventuale mancata realizzazione di un **“hub”** in Italia è la progressiva marginalizzazione del mercato italiano. Tale rischio diventerebbe ancora più elevato nel caso venisse realizzato il progetto **North Stream 2** che di fatto, oltre ad aumentare la dipendenza europea dal gas russo, sposterebbe in Germania il baricentro dell'approvvigionamento europeo

La realizzazione dell'hub consentirebbe altresì un significativo miglioramento del quadro competitivo interno, che attualmente non può essere certamente giudicato soddisfacente. Di fatto l'ENI controlla circa il 56% dell'intero approvvigionamento di gas in Italia e i primi tre operatori pesano per circa l'85%.

Di conseguenza larga parte della fornitura del gas ai venditori operanti in Italia, che nel 2015 erano 379, consiste nel riacquisto del gas approvvigionato dagli operatori dominanti. Si tratta evidentemente di una situazione che incide significativamente sul livello di concorrenza nel settore. L'Eni è ancora il soggetto di riferimento per tutti gli operatori del mercato all'ingrosso ed è quindi in grado di influenzare, se non di controllare, la formazione dei prezzi.

Anche nella distribuzione, nonostante il gruppo Snam, dal 2012 indipendente da ENI, sia il primo operatore con una quota inferiore al 25%, la situazione non è affatto soddisfacente: dopo molti anni, il processo di affidamento tramite gara delle concessioni per la distribuzione di gas naturale è ancora di fatto bloccato.

La principale causa di tale blocco è lo scarso interesse degli Enti Locali, che in molti casi sono azionisti dei concessionari uscenti, a rinnovare le concessioni. Per sbloccare la situazione appare necessario individuare nuovi strumenti regolatori che consentano, in primo luogo, di evitare i consumatori non siano penalizzati da tali ritardi, ed in secondo luogo, di disincentivare l'utilizzo surrettizio del contenzioso come mero strumento per ostacolare il processo.

IL mercato all'ingrosso del gas in Italia

Non vi è dubbio che lo stato attuale dei mercati all'ingrosso del gas naturale in Italia non sia soddisfacente: l'indipendenza di Snam Rete Gas consente, a differenza dal passato, di progettare un efficiente mercato regolato, in cui siano massimizzate la competizione e la trasparenza.

Il **Punto di scambio Virtuale (PSV)**, che è il principale mercato all'ingrosso italiano del gas, è un utile strumento di bilanciamento commerciale per gli operatori, ma non è un mercato regolato in quanto le transazioni si effettuano sulla base di contratti bilaterali.

Sia la modesta quantità di volumi trattati, che l'evoluzione del prezzo del gas del **PSV** rispetto al **TTF** (hub olandese di riferimento del mercato europeo), confermano il fatto che il mercato italiano è in sostanza ancora **“periferico”** rispetto a quello olandese. Negli ultimi due anni lo spread tra i due mercati non è mai sceso stabilmente sotto i **2 €/MWh**, che, ai prezzi attuali, vuol dire una **differenza maggiore del 10%**.

Il mercato regolato del gas naturale, gestito dal GME, è stato creato nel 2010 ma le transazioni su tale mercato sono modeste o nulle; il sostanziale fallimento è connesso sia a

motivazioni tecniche, quali l'onerosità del mercato, ma soprattutto alla **concorrenza** del PSV, che rimane il mercato preferito dagli operatori, perché vi è possibile operare attraverso contratti bilaterali conclusi anche al di fuori di un sistema di contrattazione realmente competitivo. Si tratta dunque di un mercato meno trasparente e più controllabile da parte dei grandi operatori.

Uno degli interventi decisivi per aumentare l'efficienza del mercato italiano all'ingrosso del gas naturale gestito dal GME, riguarda la **revisione del sistema entry-exit**, che determina potenziali inefficienze e notevoli distorsioni nella formazione dei prezzi all'ingrosso.

Infatti l'**entry-exit** oggi in vigore applica al gas all'ingrosso importato, corrispettivi tesi a coprire i costi fissi degli investimenti nelle infrastrutture di rete, condizionando così le decisioni di scambio del gas. Il fatto che il valore degli **entry** sia anche molto diverso, contribuisce ad aumentare l'effetto distorsivo. Ad esempio, il fatto che gli **entry da sud** siano molto elevati, potrebbe indurre gli algerini a portare il gas altrove anziché in Italia, oppure ad utilizzare la rigassificazione invece del tubo.

Da notare che questo sistema è da sempre precluso nel mercato elettrico dalla normativa europea, che vieta di introdurre alle frontiere corrispettivi non di mercato.

Occorre quindi un intervento regolatorio che, superando l'attuale sistema entry-exit, sia in grado di favorire il corridoio del gas attraverso l'Italia, verso un modello simile a quello elettrico, che non conosce questi problemi.

Roma, marzo 2017