

COMMISSIONI RIUNITE
FINANZE E ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO
CAMERA DEI DEPUTATI

**Disegno di legge recante Legge Annuale
per il Mercato e la Concorrenza (AC 3012-B)**

Memoria Anigas

Anigas, Associazione Nazionale Industriali Gas rappresenta e tutela le aziende del gas in Italia, coprendo il 65% del mercato italiano. Costituita nel 1946, e da allora aderente a Confindustria, Anigas riunisce le imprese private che gestiscono le infrastrutture di stoccaggio, trasporto, distribuzione e rigassificazione di GNL e le aziende di vendita che operano sul mercato all'ingrosso, che forniscono direttamente i clienti finali e che svolgono attività di trading. Le imprese che aderiscono ad Anigas sono 70 e comprendono tanto i maggiori operatori italiani e stranieri quanto le aziende di medie e piccole dimensioni.

* * *

Il DDL Concorrenza contiene importanti disposizioni sul completamento della liberalizzazione della vendita del gas naturale e – a seguito di un emendamento approvato in seconda lettura al Senato – prevede norme sulla distribuzione del gas naturale e, in particolare, sulle gare d'ambito per l'affidamento del servizio. Si tratta di due versanti strategici per le aziende rappresentate dall'Associazione che toccano temi estremamente delicati e rilevanti ai fini dell'apertura dei mercati.

Per questi motivi, Anigas ritiene importante fornire il proprio contributo nell'ambito delle audizioni che le Commissioni hanno deciso di svolgere in occasione della terza lettura del provvedimento.

* * *

CONSIDERAZIONI SULLE DISPOSIZIONI RELATIVE AL MERCATO RETAIL E SULLA RIMOZIONE DEL PREZZO REGOLATO

In apertura alcune riflessioni sulle norme del DDL Concorrenza relative al mercato retail con considerazioni che ripercorrono il cammino fatto ed evidenziano come il settore gas abbia raggiunto un livello di liberalizzazione e maturità ben più elevato rispetto ad altri settori energetici grazie al percorso compiuto dal 2000 ad oggi.

L'apertura del mercato gas oggi non è una scelta ma una necessità imposta dalla liberalizzazione – Si auspica che rispetto al DDL Concorrenza il tema oggi non sia decidere se il mercato gas debba essere completamente libero o no, ma si focalizzi sulle modalità attraverso cui giungere alla piena liberalizzazione. Questa scelta è già stata fatta dalle istituzioni ormai più di 15 anni fa. È stato deciso a livello europeo con le direttive del 1998 e del 2003, è stata ribadita di recente nel Pacchetto Unione dell'Energia ed è a più riprese richiamata dalle istituzioni regolatorie europee (ACER e CEER). Confidiamo, e siamo certi, si continui su questa strada.

Tale scelta è stata accolta e portata avanti in Italia – anche con un certo anticipo rispetto a quanto richiedeva il contesto europeo – con il decreto Letta in primis (d.lgs. 164/2000) e con i successivi interventi legislativi che – coerentemente con la decisione di aprire il mercato – hanno gradualmente limitato il perimetro della tutela. La piena apertura del mercato è quindi un traguardo imprescindibile e obbligato alla luce del sistema gas costruito negli ultimi 15 anni, a partire dalla separazione societaria tra l'attività di distribuzione e quella di vendita al cliente finale per arrivare al complesso di regole oggi vigenti finalizzate a garantire la gestione indipendente dell'infrastruttura (*unbundling*) e la parità di accesso alle reti per tutti i venditori. In questo modo, ciascun cliente finale è stato messo nelle condizioni di essere raggiunto da qualsiasi fornitore e, a sua volta, ciascun venditore è nelle condizioni di raggiungere ogni cliente finale per proporre la sua offerta commerciale. Tale offerta, oggi, è giusto diventi completamente libera anche per il settore gas e non più vincolata a

meccanismi regolatori. L'ulteriore persistenza di un prezzo di riferimento regolato mortifica questo sistema, ne altera i profili concorrenziali e blocca il pieno dispiegamento della competizione.

La regolazione del prezzo ha carattere transitorio - Lo ha sottolineato la Corte di Giustizia delle Comunità Europee quando – alla scadenza del 1° luglio 2007¹ – ha dovuto valutare la compatibilità del prezzo regolato con l'apertura delle mercato. La Corte ha ritenuto tale misura regolatoria conforme alla disciplina europea purché avesse *carattere transitorio e limitato nel tempo*, con l'obiettivo di aprire gradualmente il mercato e allo scopo di conciliare la liberalizzazione con la tutela del cliente finale. L'ha previsto il legislatore italiano quando, sempre alla vigilia del 1° luglio 2007, è intervenuto attribuendo all'Autorità il potere di fissare *transitoriamente* i prezzi di riferimento (d.l. 73/2007, art. 1, comma 3). Il percorso di apertura seguito dal settore gas dal 2000 ad oggi porta a ritenere che la prossima tappa debba necessariamente essere la rimozione del prezzo di riferimento regolato come previsto dal DDL Concorrenza.

Il mercato del gas ha già vissuto una progressiva apertura - Nel corso degli anni il regime di tutela è cambiato ed è stato progressivamente limitato. Nel 2000, si è avuta la prima apertura verso il mercato libero, che ha interessato i clienti industriali e quelli con consumi superiori a 200.000 mc/anno. La restante parte del mercato – tra cui i clienti domestici – ha continuato ad acquistare il gas a *tariffa*. Nel 2003 il mercato libero si è aperto a tutti i clienti finali: ciascuno può scegliere liberamente il proprio fornitore di gas. Il passaggio a un prezzo libero viene però gestito con gradualità: per i clienti domestici e quelli con consumi inferiori a 200.000 mc/anno cambia la modalità della tutela: scompare la “tariffa di vendita” e viene sostituita con un prezzo di riferimento regolato, che tutti i venditori hanno l'obbligo di offrire ai soggetti che rientrano nel perimetro di tutela. Non vengono quindi individuati, come invece ad esempio avvenuto nel settore elettrico, soggetti tenuti all'erogazione del servizio di tutela che contemporaneamente svolgono il servizio a rete di distributore; questa è

¹ L'art. 23 della Direttiva 2003/55/CE stabiliva che gli Stati Membri dovessero provvedere affinché tutti i clienti fossero idonei dal 1° luglio 2007.

una fondamentale distinzione che contraddistingue il percorso di liberalizzazione dei due settori che troppo spesso viene sottovalutata. In concreto, per il gas, ciascun venditore, non più distributore, può proporre ai clienti la propria offerta commerciale ma è tenuto contestualmente a proporre anche le condizioni economiche di tutela, ossia la fornitura al prezzo di riferimento regolato. Il cliente finale può quindi in questi anni scegliere tra le condizioni economiche liberamente offerte dal venditore e quelle proposte sulla base della regolazione dell'Autorità. Dal 2003 al 2013, il perimetro del prezzo di riferimento regolato si riduce progressivamente, in quanto il d.lgs. 93/2011 prima limita la tutela ai clienti finali domestici e ai clienti con consumi fino a 50.000 mc/anno e il Decreto del Fare (d.l. 69/13), successivamente, stabilisce che il prezzo di riferimento regolato si applichi ai soli clienti domestici.

Nel corso di questi anni, il tasso di *switching* è sempre stato in costante aumento, come evidenziato dall'Autorità nell'ultima relazione annuale che evidenzia un incremento di circa il 25% dei punti di riconsegna sul mercato libero domestico dal 2014 al 2015.

La tutela di prezzo nel settore gas oggi è destinata unicamente al segmento domestico (clienti domestici e condomini uso domestico): tale perimetro comprende oggi 20 milioni di clienti (punti di riconsegna), fra questi quasi 7 milioni (30%) appartengono già al mercato libero e hanno accettato un'offerta diversa da quella regolata. In termini di volumi, il mercato domestico avente diritto alla tutela oggi rappresenta il 22%, ossia 15 miliardi di mc del mercato Italia e di questi 15 miliardi il 31% è già contrattualizzato sul mercato libero. Il mercato del gas naturale non è fermo, vede un costante e progressivo incremento dei passaggi al mercato libero che va tuttavia stimolato affinché si completi la liberalizzazione.

La prossima tappa prevista dal DDL Concorrenza al 1° luglio 2019 comporterà unicamente la cessazione del prezzo di riferimento regolato anche per il settore domestico, come già accaduto per gli altri settori negli anni passati. Anche rispetto a tale segmento di mercato, ciascun venditore sarà libero di offrire *solo* le sue condizioni economiche, senza dover proporre anche quelle fissate dall'Autorità.

È proprio il “**percorso**” verso la liberalizzazione il tema oggi strategico e su cui occorre focalizzare l'attenzione a livello istituzionale e regolatorio. Confidiamo perciò che non si voglia mettere in discussione il tema dell'apertura o meno del mercato finale e si presti particolare attenzione agli strumenti che oggi possono accompagnare il mercato e il consumatore verso la cessazione della tutela di prezzo e quindi verso un mercato retail che possa portare nuove opportunità e benefici.

A questo scopo, due sono i profili che oggi riteniamo importanti ai fini dell'efficacia del percorso di liberalizzazione e del raggiungimento del target di un mercato completamente libero.

Il primo riguarda la **capacitazione** del cliente finale, obiettivo che passa necessariamente attraverso una campagna informativa e divulgativa intensa e mirata che deve prima di tutto essere portata avanti dalle Istituzioni, affinché il cliente finale possa cogliere l'autorevolezza di un messaggio comunicato nel suo stesso interesse. Gli operatori hanno investito in questi anni e continuano a investire in campagne finalizzate a promuovere le proprie offerte sul mercato libero, ma occorre un forte segnale anche da parte di Autorità e Istituzioni governative che rafforzi l'importanza della liberalizzazione del mercato del gas.

Il secondo riguarda **l'attività regolatoria** che l'Autorità – in attesa dell'approvazione definitiva del DDL Concorrenza – sta portando comunque avanti per dotare il settore di strumenti idonei ad accompagnare gradualmente e consapevolmente il cliente finale verso un mercato libero.

La proposta recentemente presentata dall'AEEGSI di introdurre la cd **offerta PLACET** si pone in tal senso e può rappresentare uno strumento per stimolare una scelta più attiva da parte del consumatore e promuovere una maggiore trasparenza e confrontabilità delle offerte presenti sul mercato garantendo ai clienti una offerta di facile comprensione e contenente requisiti in qualche modo “*certificati*” nelle condizioni contrattuali di riferimento.

Inoltre la PLACET potrebbe rappresentare un “*veicolo*” contrattuale in grado di gestire il passaggio dalla tutela di prezzo al mercato libero con la scadenza del 1° luglio 2019, specialmente in tutti quei casi in cui il cliente finale non eserciti la facoltà di scegliere un nuovo contratto sul mercato a

fronte del venir meno del prezzo regolato. L'adesione alla PLACET garantirebbe a tali clienti un adeguato livello di tutela, proiettandoli verso il mercato libero nel rispetto della loro volontà contrattuale e senza dover ipotizzare misure coercitive di assegnazione che non sarebbero ipotizzabili e accettabili nell'attuale contesto del mercato gas. La cessazione del prezzo regolato si ritiene infatti debba rappresentare un'occasione per dare nuovo impulso alla domanda e stimolare il cliente finale a prestare più attenzione alle opportunità che offre il mercato. Per questa ragione, si ritiene importante evitare strumenti che portino a un passaggio di massa della clientela, che sortirebbero l'effetto di avallare comportamenti passivi del consumatore.

Ai fini della sua efficace applicazione, si ritiene tuttavia che la PLACET debba essere attentamente rivista rispetto a come disegnata dall'Autorità nella propria consultazione. Affinché possa rappresentare un beneficio per il mercato e il cliente finale, la PLACET dovrebbe essere oggetto di una *incisiva semplificazione*. Solo in questo modo potrà far presa tra i consumatori e potrà diventare uno strumento appetibile che il cliente finale – anche meno capacitato - potrà utilizzare per un primo approccio sul mercato libero.

Si ritiene inoltre importante che nel definire la roadmap verso il 2019 siano approntate in parallelo ulteriori misure di accompagnamento.

Va rafforzata l'attenzione per il cliente finale in difficoltà economica. Occorre giungere a una revisione della disciplina del bonus sociale con l'obiettivo di prevedere una tutela che:

- sia anche più consistente dell'attuale per dare supporto al cliente finale;
- sia mirata a recepire le situazioni di disagio economico;
- sia compatibile con le condizioni di mercato in cui operano le società di vendita e limiti di conseguenza gli obblighi di servizio pubblico a carico degli operatori.

Va affrontato e risolto il problema della morosità. La morosità è un fenomeno generato dalla crisi economica e, su questo versante, va gestito

individuando strumenti idonei a intercettare e supportare i casi in cui è connessa a una vera e propria difficoltà economica.

Al tempo stesso, è alimentata e incrementata dal cd turismo energetico, che si è sviluppato con l'apertura del mercato e con la possibilità per il cliente finale di cambiare agevolmente fornitore.

È necessario implementare soluzioni che consentano di arginare il fenomeno efficacemente e che non lascino sulle spalle delle società di vendita oneri sempre più pesanti da sostenere.

Va incrementata la semplificazione regolatoria che, sul versante dell'offerta, consenta ai venditori di operare con sempre maggiore dinamismo sul mercato e, lato domanda, permetta ai consumatori di avere accesso a informazioni chiare, semplici e agevolmente comparabili. Su questo versante, la riforma avviata con la Bolletta 2.0 costituisce un passaggio importante anche se non definitivo.

CONSIDERAZIONI SULLE DISPOSIZIONI RELATIVE AL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE E ALLE GARE D'AMBITO

Il settore della distribuzione gas è oggi interessato da un'importante riforma che dovrebbe portare all'efficientamento e alla razionalizzazione del comparto e al tempo stesso dovrebbe creare un contesto di crescita per l'industria con l'attrazione di nuovi investimenti. Sono questi gli obiettivi a cui si è mirato quando il Governo ha deciso di condurre il sistema verso un assetto fondato su gare d'ambito (ATEM) e quindi su una gestione del servizio non più comunale ma per bacini notevolmente più ampi.

Anche in questo settore nel corso degli anni ci sono stati grandi passi avanti. Tra questi riteniamo opportuno rammentare l'individuazione dei 177 ambiti territoriali in cui è suddiviso il territorio comprendente gli oltre 6400 Comuni raggiunti dal servizio a rete ed il percorso di *“aggregazione spontanea”* che negli anni ha visto scendere gli operatori della distribuzione da oltre 800 ai 224 di oggi. Infine - a differenza del primo periodo successivo all'avvio della liberalizzazione della distribuzione del gas, avvenuto nel 2000 con il cd decreto Letta (d.lgs. 164/00) – oggi abbiamo, grazie ad un importante lavoro svolto dal Ministero dello Sviluppo Economico, un quadro legislativo e normativo che possiamo definire chiaro e che auspichiamo resti stabile e possa rappresentare il riferimento delle prossime gare d'ambito.

Nonostante ciò sull'avvio delle gare per l'assegnazione delle concessioni permangono una serie di criticità e problematiche aperte, rispetto alle quali il DDL Concorrenza potrebbe intervenire efficacemente.

Le maggiori criticità sono legate al **mancato rispetto, da parte delle stazioni appaltanti, della normativa e della regolazione** progressivamente stabilizzatesi a valle di un lungo processo di confronto e condivisione tra gestori ed enti locali, da un lato, e Ministero e Autorità, dall'altro.

Ad oggi sono stati pubblicati solamente 18 bandi. Più della metà senza rispettare l'iter procedurale previsto dalla normativa circa il preventivo invio all'Autorità. Alcuni fra questi contengono significative difformità nei contratti di servizio e nella documentazione di gara rispetto allo schema tipo approvato con D.M. 5 febbraio 2013, nonché alle previsioni contenute nel D.M. 226/2011 e s.m.i. mentre altri contengono informazioni incomplete che non hanno permesso all'Autorità di svolgere la sua attività di verifica, tanté che solo 6 sono stati oggetto di provvedimento dell'AEEGSI. Tali difformità, da cui derivano anche alterazioni dell'equilibrio economico delle condizioni di gara, non appaiono giuridicamente fondate, sono contrarie alle regole consolidate e vanificano lo sforzo di assestamento delle norme compiuto anche in epoca recente, alimentando, in definitiva, il rischio di ricorsi amministrativi.

Su questo tema, il DDL Concorrenza pone parzialmente un punto fermo laddove stabilisce che i criteri di valutazione delle offerte sono vincolanti, ma sarebbe auspicabile una segnale legislativo che rafforzi la necessità di applicare correttamente i decreti ministeriali vincolando maggiormente le Stazioni Appaltanti ad un rigido disciplinare di gara.

Osserviamo infatti una **situazione di stallo che oggi sta vivendo il settore**: dopo una fase che ha visto la pubblicazione di una serie di bandi – peraltro incompleti e/o non rispettosi della disciplina vigente – indotta essenzialmente dalla previsione di sanzioni a carico degli Enti locali ritardatari, oggi le gare stentano a partire. Abbiamo quindi la necessità di fornire un forte stimolo al settore, che aiuti a superare l'attuale contesto di mercato, che, altrimenti rischia di tutelare lo status quo, non fornendo il giusto incentivo ai Comuni ad effettuare le gare per la distribuzione gas. Solo per citare alcuni aspetti di freno ci piace sottolineare l'attuale assenza *di meccanismi sanzionatori* nel caso di mancato rispetto delle tempistiche nell'indizione della gara; *la non immediata azionabilità dei poteri sostitutivi delle Regioni*, un quadro oggetto di contezioso in termini di *attribuzione delle quote di ammortamento* spettanti ai distributori piuttosto che agli enti locali, una richiesta da parte degli enti concedenti di *canoni maggiori* di quanto previsto dai D.M. nel periodo di prorogazio, in continuità con

situazioni pregresse scadute, che non incentivano i Comuni ad attivare i percorsi di gara.

Tutte queste condizioni di fatto rischiano di far slittare lo svolgimento delle gare stesse e rendono incerto il piano degli investimenti e dei finanziamenti di cui le aziende si sono dotate in accordo con il piano gare.

Il DDL Concorrenza potrebbe rappresentare lo strumento legislativo idoneo a introdurre stimoli per l'attuazione della riforma sanando e correggendo le segnalazioni sopra riportate.

Si apprezza inoltre che il DDL Concorrenza intervenga sull'**iter di verifica del delta VIR-RAB**, recependo la necessità di semplificarlo. Si tratta sicuramente di un aspetto che agevolerebbe lo svolgimento delle procedure di gara ma, nei termini in cui è previsto dal disegno di legge, si teme trovi concretamente scarsa applicazione.

I DDL Concorrenza in esame stabilisce che la verifica non si applichi quando ricorrono determinate condizioni:

- certificazione dell'Ente locale circa la determinazione del VIR in applicazione delle linee guida;
- scostamento aggregato d'ambito non superiore all'8%;
- scostamento singolo Comune non superiore al 20%.

Sarebbe auspicabile, affinché la misura semplificatoria trovi efficace applicazione, che sia previsto unicamente un tetto a livello di aggregato d'ambito, senza prevedere una soglia specifica per Comune. Diversamente, l'intento di semplificazione rischia di essere vanificato.

Occorre infine chiarire le incertezze che permangono sul tema della valorizzazione di nuovi **investimenti in efficienza energetica** quali elementi dell'offerta nell'ambito della gara. Il meccanismo dei certificati bianchi si è sempre di più sviluppato negli anni ma occorre evitare che diventi una gabella pesante per i distributori che, in quanto soggetti obbligati, si trovano nella condizione di compratori certi e sanzionabili nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi ma costretti ad operare su

un mercato ormai strutturalmente corto che porta a prezzi sempre più elevati dei titoli. Specificatamente per le gare avere previsto nei punteggi una premialità per l'acquisizione di titoli aggiuntivi da parte del distributore acuisce la criticità con particolare riguardo alla difficoltà di individuare sullo specifico territorio dell'ATEM interventi significativi da poter proporre in fase di gara o alla difficoltà, nel caso di acquisto di titoli dal portafoglio GME, di aderire a progetti con requisiti specifici già definiti per territorio e tempistiche.

* * *

Si ringraziano le Commissioni per aver ascoltato Anigas nell'ambito delle audizioni sul DDL Concorrenza e per l'attenzione che verrà data alle considerazioni qui svolte.