

*Il Presidente*

**MEMORIA**

**AUDIZIONE X COMMISSIONE SENATO**

**“ INDAGINE CONOSCITIVA SUI PREZZI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS COME FATTORE  
STRATEGICO PER LA CRESCITA DEL SISTEMA PRODUTTIVO PAESE”**

**ROMA, 20 NOVEMBRE 2013**

Signor Presidente, Onorevoli Senatrici e Senatori,

a nome dell'Associazione che mi onoro di presiedere vorrei ringraziare la X Commissione del Senato per averci dato la possibilità di essere ascoltati nell'ambito della Istruttoria Conoscitiva sui prezzi dell'energia elettrica e il gas.

ASSOGAS, fondata nel 1979 e aderente a Confindustria da circa 20 anni, rappresenta oggi 81 aziende, private, di matrice pubblica, società cooperative, che svolgono le loro attività prevalentemente nel settore energetico del gas naturale. Più in dettaglio esse sono attive nella distribuzione (50 imprese) e nella vendita del gas naturale ai clienti retail (31 imprese) e operano nel mercato senza alcuna forma di vincolo o collegamento con operatori dominanti Italiani o Europei, contribuendo così a determinare condizioni favorevoli allo sviluppo di reali dinamiche concorrenziali, in linea, peraltro, con la nostra 'mission' associativa in difesa della concorrenza.

Si tratta, quindi, di soggetti che, avendo creduto nel progetto di liberalizzazione del mercato gas, sono tra quelli maggiormente interessati allo sviluppo di reali dinamiche competitive nel settore.

La tematica oggetto di questa Istruttoria conoscitiva è certamente rilevante, soprattutto in relazione all'attuale contesto economico, e, senza dubbio, molto complessa. Tutti gli stakeholders del settore che ci hanno qui preceduto, in primis l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, hanno illustrato in maniera esaustiva il quadro della situazione contingente e, quindi, ritengo vi siano ormai ben chiare le dinamiche di formazione dei prezzi.

E' inoltre forse persino troppo scontato ribadire la nostra piena condivisione dell'obiettivo di riduzione del costo dell'energia a vantaggio dei cittadini ma anche delle imprese industriali che rappresentano il nostro tessuto produttivo e che, crediamo, siano oggi più che mai da sostenere affinché possano rimanere competitive.

**La vera questione è, quindi, domandarsi come si può raggiungere questo obiettivo.**

➤ ***La situazione prezzi per i clienti domestici***

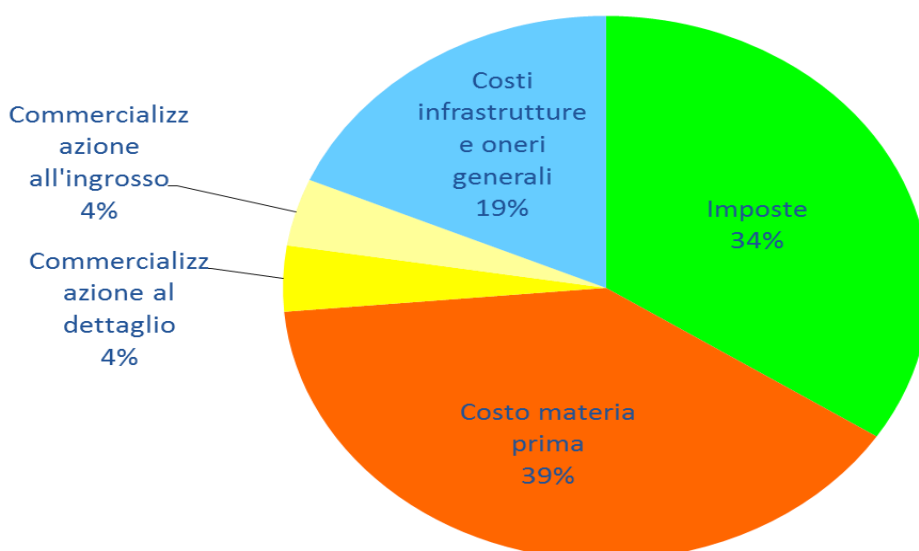
Per i consumatori domestici italiani nel 2012 sono stati rilevati prezzi finali più elevati rispetto agli altri consumatori europei. Vediamo quale può essere la chiave di lettura di questa situazione.

Innanzitutto va evidenziato che la quasi totalità dei clienti domestici ( nel 2012 pari all'84% ) fa parte di quello che viene definito il 'mercato di tutela' che gode di particolari condizioni economiche, definite e costantemente aggiornate dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

Se andiamo a schematizzare (vedi grafico sottostante) quali sono le componenti che costituiscono il prezzo del gas per un cliente domestico 'tipo' (vale a dire con consumo pari a 1.400 mc/a) vediamo che, in sostanza, si tratta di tre macro voci che rappresentano rispettivamente i costi relativi ai servizi di vendita (47%, come somma dei costi relativi all'acquisto della materia prima, alla commercializzazione al dettaglio ed all'ingrosso), i costi di utilizzo delle infrastrutture (i cosiddetti servizi di rete) e gli oneri generali (19%), le imposte (34%)<sup>1</sup>.

### Composizione percentuale all'1 Aprile 2013 del gas naturale per un consumatore domestico tipo\*

Valori percentuali; famiglia con riscaldamento individuale e consumo annuo di 1.400m<sup>3</sup>



Evidentemente, dopo i servizi di vendita, la voce più rilevante è rappresentata dalle imposte. Tale situazione risulta quasi 'anomala' nel contesto europeo, soprattutto se si pensa alla previsione solo italiana che prevede il pagamento dell'IVA anche sull'imposta di consumo (quindi una 'tassa sulla tassa').

Per focalizzare meglio la rilevanza dell'aspetto fiscale, si può osservare che mentre, come abbiamo detto, i prezzi al lordo delle imposte nel contesto europeo sono tra i più elevati, inferiori solo a quelli della Danimarca, quelli al netto delle imposte, invece, non divergono sostanzialmente da quelli degli altri principali Paesi europei.

<sup>1</sup> Cfr. Relazione annuale AEEG 2013

Quanto alla componente relativa ai servizi di rete si rilevano costi in linea con quelli degli altri Paesi europei, a dimostrare un utilizzo generalmente efficiente delle infrastrutture.

Nel completare l'analisi delle voci di costo previste in bolletta riteniamo sia doveroso richiamare l'attenzione sulla continua crescita degli oneri generali che rappresentano delle componenti di natura parafiscale (es. la componente RE) finalizzate alla copertura dei costi di interventi di efficienza energetica sugli usi finali di gas, quali il meccanismo dei certificati bianchi ed, in prospettiva, l'attuazione del nuovo 'conto energia termico' ai sensi del D.Lgs n.28/11. Tale crescita, che negli ultimi dodici mesi ha fatto registrare un aumento del +134%, è destinata ulteriormente ad incrementarsi. Per questo riteniamo sia doveroso riflettere sull'opportunità di depurare la bolletta di oneri 'impropri', vale a dire non funzionali al sistema gas, ricollocandoli magari in voci di tassazione generale, per evitare di ripetere errori già commessi in passato con riferimento al settore elettrico.

➤ **La situazione prezzi per i clienti industriali**

Se ora passiamo ad analizzare i prezzi di fornitura ai clienti industriali rileviamo, fortunatamente, una situazione ben diversa: in questo caso i prezzi si riferiscono a contratti di acquisto stipulati a condizioni di libero mercato ed ottengono mediamente, nel contesto europeo, un buon posizionamento competitivo. Più in dettaglio, mentre leggermente più penalizzati appaiono i consumatori più piccoli<sup>2</sup>, quelli più grandi conseguono significativi risparmi rispetto ai loro equivalenti europei e questo certamente anche per condivisibili scelte di politica industriale che hanno portato ad un alleggerimento del peso della fiscalità per i grandi consumatori<sup>3</sup>, incentivandoli così a rimanere attivi sul territorio italiano per garantire al Paese occupazione e sviluppo.

Si tratta, come detto, di un mercato 'libero' dove i clienti scelgono l'offerta che ritengono più conveniente. Ed a giudicare dai dati rilevati per i tassi di switching<sup>4</sup> che vanno da circa il 30%, per i clienti con consumo tra 0,2 e 2 Milioni di mc/anno, fino a circa il 65% per clienti più grandi, con consumi tra i 2 ed i 20 Milioni di mc/anno, lo fanno quasi con cadenza annuale. Queste considerazioni sui prezzi e sui livelli di switching ci portano a dire che, in questo segmento di mercato, gli effetti della concorrenza stanno producendo i risultati auspicati.

---

<sup>2</sup> Cioè quelli con consumi inferiori ai 26.000 mc anno, anche per effetto della ripartizione dei costi di trasporto tra *capacity* e *commodity*

<sup>3</sup> La fiscalità migliora il posizionamento competitivo dei consumatori industriali italiani a partire dalla terza fascia di consumo (da 260.000 mc/a a 2,6 Milioni di mc/a)

➤ **Come intervenire?**

**i. La promozione della concorrenza e la riduzione dell'ambito di tutela**

Con riferimento al segmento domestico, l'ambito di tutela ad oggi rimane, a nostro avviso, ancora troppo ampio nonostante l'ultimo intervento di riduzione contenuto nel DL Fare che ha previsto l'esclusione delle piccole e medie imprese.

La presenza di condizioni economiche di riferimento definite dall'AEEG limita fortemente, infatti, la possibilità per gli operatori di farsi una effettiva concorrenza ed è facile verificare come, guardando l'Europa, laddove esiste un prezzo di riferimento regolato, i consumatori difficilmente sono incentivati a svolgere un ruolo 'attivo' e, quindi, il loro passaggio al mercato libero rimane molto basso.

Di qui l'impegno del commissario Ue all'Energia Oettinger, ribadito in diversi recenti speech, a creare un unico mercato europeo dell'energia che sia realmente competitivo, vale a dire ove il prezzo possa formarsi liberamente dall'incrocio tra la domanda e l'offerta e non essere influenzato da interventi regolatori, sussidi o comportamenti opportunistici messi in atto dall'operatore dominante.

Noi non possiamo che condividere pienamente questo obiettivo riconoscendolo, peraltro, anche come una legittima aspettativa del settore.

**Certamente ora più che mai è necessario tutelare i consumatori ma crediamo, a questo punto, sia opportuno domandarci: cosa può tutelarli maggiormente?**

**Per noi la concorrenza è l'unica vera forma di garanzia per i consumatori, capace di assicurare loro benefici duraturi.**

E' ovviamente necessario tutelare con diversa attenzione chi si trova in uno stato di disagio ed, in tal senso, ben vengano interventi mirati ed efficaci a sostegno di chi è realmente in difficoltà, garantendo loro un forte contenimento della spesa per la fornitura del gas.

Altra cosa è invece ritenere che più di 19 milioni di consumatori siano incapaci di selezionare un fornitore di energia, come, invece, già fanno per altri servizi altrettanto complessi, quali assicurazioni, telefonia,...

Questo evidentemente non è sostenibile.

E' quindi necessario avviare un graduale processo di riduzione dell'ambito di tutela, anche perché si possono già rilevare dei segnali che evidenziano buone potenzialità del mercato retail ancora inesprese: in termini di offerta la situazione è buona, in Italia nel 2012 i soggetti

---

<sup>4</sup> Calcolati come il numero di clienti che cambiano fornitore ogni anno

che hanno operato sul mercato al dettaglio sono stati 308 e, nonostante i pochi spazi lasciati alle politiche concorrenziali, sono riusciti comunque a garantire offerte più convenienti di quella di riferimento per il mercato tutelato, come si può agevolmente verificare consultando il Trova offerte dell'AEEG.

Considerate, peraltro, che seppur il prezzo resti un elemento sostanziale nella scelta del fornitore, la maggior parte delle offerte sul mercato libero includono un'ampia gamma di servizi aggiuntivi (sconti e vantaggi presso partner selezionati, servizi on line per la gestione del contratto, garanzia di prezzo fisso..) che suscitando l'interesse dei consumatori possono motivare le loro scelte.

Anche per questo potrebbe indurre in errore confrontare, in maniera grossolana, solo in termini di prezzo le condizioni economiche previste dall'AEEG per il segmento di tutela e quelle presenti sul mercato libero senza tenere nella dovuta considerazione i diversi orizzonti temporali di riferimento né gli ulteriori servizi proposti, che rendono di fatto incomparabili i due riferimenti, come ben evidenziato nell'ambito dello studio svolto nello scorso giugno 2013 da Nomisma Energia su 'I vantaggi del mercato libero dell'elettricità e del gas'.

**Riteniamo inoltre che la libertà di scelta del consumatore sia già di per sé un valore importante, da promuovere e garantire.**

**Le imprese devono riuscire a farsi vera concorrenza per 'conquistarsi' il cliente. E' questa la migliore garanzia di tutela ed è in netta antitesi con quella che ci sembra sia l'attuale strategia regolatoria volta ad escludere i clienti dalle dinamiche di mercato.**

In questa ottica vi segnaliamo che il recente intervento dell'AEEG nella formazione dei prezzi al mercato tutelato, nonostante, a prima vista, possa essere valutato positivamente ai fini della tutela dei consumatori, nasconde in realtà un rischio importante: se è vero che nell'immediato esso determina benefici economici per i clienti finali, nel medio-lungo termine, andando a regolare ogni segmento della filiera rischia di determinare i presupposti per la creazione di un sostanziale oligopolio.

E' auspicabile che le Istituzioni si convincano che supportare lo sviluppo di reali dinamiche concorrenziali sia l'unica strada da percorrere per poter tutelare i cittadini.

**A ben vedere la liberalizzazione del mercato è un'opportunità per i consumatori ed una sfida per le aziende che vi operano, che devono impegnarsi nella acquisizione nonché nella continua fidelizzazione di clienti ormai consapevoli e, quindi, sempre più esigenti.**

## ii. Lo sviluppo infrastrutturale

Al riguardo la situazione è già notevolmente migliorata negli ultimi anni anche per effetto di un mercato 'lungo' a seguito della diminuzione congiunturale della domanda.

Per il futuro, sempre per mantenere un buon livello di liquidità del mercato e consentire, quindi, alla concorrenza di potersi dispiegare, sono già previsti importanti interventi come l'avvio del 'mercato a termine', il miglioramento dell'accessibilità alle infrastrutture di importazione esistenti, i cosiddetti 'sbottigliamenti', la realizzazione di nuove infrastrutture (come il TAP), che riteniamo possano rendere l'allineamento tra i prezzi all'ingrosso italiani e quelli europei ormai 'strutturale'.

In particolare, ci permettiamo di aprire una parentesi sul mercato a termine in quanto riteniamo sia opportuno segnalare che, seppur avviato formalmente da un paio di mesi, ci sembra, nella realtà, purtroppo stenti ad iniziare a funzionare effettivamente. A nostro avviso, alcuni elementi di potenziale criticità potrebbero essere rappresentati dalla complessità dell'impianto regolatorio sottostante, nonché dall'eccessiva onerosità del sistema di garanzie finanziarie che gli operatori dovrebbero assicurare per potervi partecipare. A tal proposito riteniamo che, inoltre, vada fatta una riflessione sugli impatti che tale situazione potrebbe determinare sul completamento della riforma del mercato tutelato, secondo cui il mercato a termine dovrebbe essere assunto, a breve, quale riferimento del prezzo di acquisto della materia prima.

Tornando a considerazioni di carattere più generale, riteniamo che la scelta di investire in nuove ulteriori infrastrutture (rigassificatori o nuove pipeline) debba essere lasciata agli operatori attivi sul mercato senza prevedere meccanismi di socializzazione che possano gravare ulteriormente sulle bollette dei consumatori. Certo, il sogno di poter diventare l'hub del gas sud-europeo non può non essere accattivante, ma riteniamo che sia indispensabile prendere atto di quante e quali condizioni, dipendenti o indipendenti da noi, dovrebbero realizzarsi per consentirci di metterlo in atto con successo.

Ad esempio, anche una volta siano state realizzate nuove infrastrutture capaci di incrementare le nostre importazioni e, contemporaneamente, si siano create le condizioni di contro-flusso necessarie a trasportare questo gas verso i mercati del Nord e Centro Europa, non dobbiamo dimenticarci che poi il gas seguirà davvero questo percorso solo e soltanto se le condizioni economiche che si andranno a determinare sui mercati lo permetteranno.

In altre parole, dovrà arrivare in Italia gas sistematicamente molto meno costoso di quello che potrebbe alimentare direttamente i Paesi del Nord e Centro Europa per indurli a comperare da noi; e questa chiaramente è una scommessa.

Completamente diverso è ovviamente l'approccio nei confronti di nuove infrastrutture di importazione, come, per esempio, il TAP, che non gravino sulla collettività in quanto finanziate interamente dai soggetti promotori che quindi investono per conquistarsi uno sbocco sul mercato finale: in questo caso è evidente che si tratta di iniziative pregevoli da supportare e facilitare nei relativi iter autorizzativi.

Altro tema importante per gli effetti che esso potrà avere sull'evoluzione del prezzo finale del gas risulta essere quello del rinnovo massivo (cioè destinato anche alla clientela "domestica") dell'attuale parco contatori con strumenti di tipo elettronico, in grado di segnalare con continuità il livello di consumo dell'utente: l'investimento (che dovrà coprire non solo la sostituzione dei misuratori in quanto tali, ma anche tutto il costo delle infrastrutture necessarie alla raccolta e trasmissione dei dati ai centri di raccolta ed elaborazione delle misure) sarà estremamente ingente e dovrà trovare copertura – inevitabilmente – nelle tariffe finali del gas.

E' essenziale, quindi, che la regolazione valuti attentamente il fenomeno, a nostro avviso prevedendo una preliminare significativa attività di sperimentazione e rivedendo criticamente, anche alla luce dell'esperienza acquisita sul tema in questi ultimi anni a livello europeo, le analisi di costo/beneficio del programma, in modo da assicurare un corretto equilibrio fra i benefici derivanti alla clientela dall'acquisizione della piena e costante conoscenza dei propri consumi ed il "costo" che sarà necessario sopportare per ottenerla.

E' invece certamente meritevole di interesse per il sistema lo sviluppo dell'efficienza energetica allo scopo di ridurre i consumi per un contenimento della spesa delle famiglie e delle imprese ed una maggiore tutela dell'ambiente.

In quest'ottica ci permettiamo di segnalare come sia necessario rafforzare il mercato dei titoli di efficienza energetica perfezionando, in particolare, il meccanismo dei Certificati Bianchi (ottima iniziativa italiana, peraltro già presa a riferimento anche da altri Paesi europei) che deve tuttavia essere rivisto nelle sue logiche attuative per diventare realmente uno stimolo alla realizzazione di nuovi interventi in efficienza energetica.

E' inoltre indispensabile definire regole chiare e stabili (non prevedendo incentivi ma invece meccanismi per il credito d'imposta che siano ben strutturati) che possano così rendere 'bancabili' i progetti, evitando di mettere in contrapposizione le singole misure adottate (conto termico, TEE..).



iii. **La revisione del modello organizzativo del settore energetico**

Più in generale riteniamo sia opportuno riflettere sulla struttura del modello organizzativo del settore energetico in Italia che appare il frutto della ricerca di un difficile equilibrio tra modelli di mercato e governance pubblica.

Al momento il settore pubblico, anche tramite lo Stato, ha interessi diretti (anche per il tramite di Cassa Depositi e Prestiti) nelle maggiori imprese attive sul mercato (Eni, Enel) nonché in quelle che gestiscono le principali infrastrutture del sistema energetico nazionale (Snam Rete Gas, Italgas, F2I, Stogit, Lng Italia, Terna..).

Nello stesso tempo lo Stato, pur rappresentando quindi un soggetto portatore di interessi nel settore, tramite i ministeri competenti (MSE, MAT) definisce le regole del sistema gas condividendo con l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas la regolazione specifica delle attività infrastrutturali (trasporto, stoccaggio, Gnl, distribuzione). Infine, come abbiamo visto, sempre lo Stato definisce e beneficia di una quota molto rilevante della bolletta relativa alle voci di tassazione sul prezzo finale dell'energia.

A questo punto crediamo che una riflessione vada fatta: non potrebbe essersi così costruito un sistema 'autoreferenziale' che quindi difficilmente può determinare efficienza mancando quella salutare contrapposizione di interessi?

Lo Stato deve certamente definire una strategia energetica per tutelare gli interessi collettivi ma poi, a nostro avviso, è necessario che individui un insieme di regole lasciando al mercato di garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Possiamo condividere l'impostazione secondo cui alcune infrastrutture devono essere considerate strategiche e quindi sottoposte ad un controllo diretto dello Stato ma francamente altre (es. distribuzione elettrica e distribuzione del gas) dovrebbero essere lasciate aperte alla concorrenza.

Proviamo a fare un esempio concreto: il momento dell'assegnazione delle concessioni per la gestione del servizio di distribuzione, seppur rappresentando un monopolio naturale e un'attività regolata, dovrebbe costituire un momento competitivo.

Infatti, a differenza del settore elettrico, dove le concessioni esistenti all'anno 2000 sono state fatte salve per altri 30 anni, nel gas si è ritenuto utile anticipare il momento delle gare prevedendo la cessazione anticipata degli affidamenti in tempi molto più ristretti; per accentuare, poi, l'effetto di concentrazione e razionalizzazione di un mercato certamente molto più frammentato dell'elettrico, è stato introdotto l'obbligo di affidamento e gestione del servizio non più per "singolo comune" ma per "ambito territoriale ottimale" (ATEM).

Ma, per come questi ATEM sono stati disegnati, ormai più voci (ultima, quella di uno studio svolto sul tema dall'Università Bocconi) indicano che il risultato pratico delle prossime gare sarà solo quello di concentrare il sistema sui grandi operatori già presenti (per lo più, se non esclusivamente, pubblici o partecipati in maniera determinante dal pubblico), per di più a valle di un processo in cui la stragrande maggioranza delle gare avrà forse uno o due partecipanti al massimo, quindi senza reale confronto. In questo modo, a nostro avviso, tutto sarà stato inutile e – a fronte di una illusoria “riduzione dei costi conseguente alle economie di scala conseguibili” – sarà stata persa una occasione storica di far fruire i consumatori dei benefici di un procedimento realmente concorrenziale, benefici riscontrabili non soltanto in termini di solo “prezzo”, ma anche di qualità del servizio ed efficientamento reale del sistema Italia.

A nostro avviso, la prospettiva attuale giustificherebbe la necessità di qualche riflessione critica e l'introduzione di qualche correttivo, necessario soprattutto per aumentare il numero dei soggetti potenzialmente in grado di aggiudicarsi il servizio: poi, ovviamente, ..vinca il migliore!

**Questa problematica riteniamo dimostri con chiarezza la necessità di attuare con responsabilità, lungimiranza e, magari con coraggio, quelle 'scelte di campo' ormai indispensabili allo sviluppo del settore gas** che, sinteticamente, ricordiamo riguardano, in primis, la promozione della concorrenza, attraverso la riduzione dell'ambito di tutela, la garanzia di una pluralità di operatori e di una buona liquidità del mercato all'ingrosso, e la revisione del modello organizzativo e di governance del comparto energetico.