



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

SENATO DELLA REPUBBLICA - X COMMISSIONE PERMANENTE (INDUSTRIA,
COMMERCIO, TURISMO)

**CONTRIBUTO SCRITTO DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL
MERCATO IN MERITO ALLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI RECEPIMENTO
DELLA DIRETTIVA 944/2019 (ATTO DI GOVERNO N. 294)**

Gentile Presidente,

ringrazio la Commissione per aver consentito all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di esprimere la propria opinione in merito allo schema di Decreto legislativo recante attuazione della Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE¹ (di seguito, lo schema di Decreto).

Lo schema di Decreto recepisce nel nostro ordinamento, ed in particolare nell'organizzazione del mercato interno dell'energia, che oramai da oltre due decenni è stato interessato da un processo di intensa liberalizzazione, una serie di previsioni di derivazione comunitaria principalmente connesse allo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili e della c.d. "generazione distribuita".

¹ L'atto reca altresì disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 943/2019 sul mercato interno dell'energia elettrica e del Regolamento (UE) 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE.

Ci si riferisce all'aggregazione della domanda di energia (art. 12); alla collegata possibilità che i clienti divengano soggetti attivi del mercato dell'energia anche attraverso la formazione delle c.d. "comunità energetiche" (art. 14); alle agevolazioni alla realizzazione di linee dirette di collegamento di questi soggetti alle reti esistenti (art. 15); allo sviluppo di sistemi di autoproduzione e consumo ed ai c.d. "gruppi chiusi di utenze" (art. 16 e 17); alla realizzazione di nuova capacità di accumulo e stoccaggio dell'energia (art. 18). Al fine di facilitare tutte queste realizzazioni, vengono attribuiti (o in alcuni casi confermati) compiti di particolare rilievo al gestore della rete di trasmissione nazionale, di seguito TSO (art. 22) e ai vari gestori delle reti di distribuzione locale, di seguito DSO (art. 23)². Vi è, infine, una norma che regola gli obblighi di servizio pubblico che potrebbero essere individuati a carico di impianti di generazione a fini di esigenze di sicurezza e stabilità del sistema (art. 20).

Sul versante della tutela dei consumatori finali di energia, lo schema di Decreto contiene norme sui diritti dei consumatori e sulle modalità di fatturazione (articoli 5, 6 e 7); una norma che consente ai clienti di usufruire di contratti di fornitura di energia con prezzo che varia dinamicamente nel corso della giornata sulla base del profilo effettivo dei consumi rilevati (art. 8); lo sviluppo pieno del c.d. *smart metering* tramite i contatori digitali di nuova generazione (art. 9), al fine di consentire, da un lato, ai clienti finali maggiore consapevolezza dei propri comportamenti di consumo, dall'altro, alle imprese di fornitura di disegnare offerte che si attagliano alla domanda effettiva.

Vi è poi una importante norma che, derogando al principio comunitario di totale liberalizzazione del prezzo dell'energia, consente, *pro tempore*, il mantenimento di un regime tariffario regolato nei confronti di particolari categorie di utenti disagiati, i c.d. clienti vulnerabili (art. 11).

Al fine di consentire la realizzazione di tutti gli obiettivi contenuti nello schema di Decreto, nuovi compiti sono attribuiti all'Autorità di regolazione settoriale (ARERA), che vengono

² Con riferimento al TSO, già il Decreto legislativo n. 93/2011, di recepimento della Direttiva (UE) 72/2009, introduceva norme stringenti di funzionamento del gestore della rete di trasmissione nazionale in regime di separazione proprietaria (che sono di fatto replicate dall'attuale schema di Decreto); quanto invece ai gestori delle reti di distribuzione, lo schema di Decreto attribuisce nuovi compiti ad integrazione di quanto previsto nella vecchia normativa.

elencati in uno specifico articolo (art. 24), prevedendo anche nuovi e specifici poteri sanzionatori (art. 25).

Nel complesso lo schema di Decreto appare recepire con equilibrio le norme della Direttiva comunitaria e rappresenta uno strumento molto utile per agevolare lo sviluppo dei nuovi istituti del mercato interno dell'energia che accompagneranno verso un assetto in cui la generazione diffusa e il ruolo attivo della domanda, unitamente al necessario ulteriore sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, saranno sempre più importanti.

Al tempo stesso, si ritiene che, sotto un profilo prettamente concorrenziale (oltre che di adesione alla lettera e allo spirito della Direttiva), alcune previsioni contenute nello schema di Decreto possano presentare qualche criticità. Ci si riferisce, in particolare, alle norme in tema di tutela dei clienti vulnerabili (articolo 11) e nuovi compiti dei distributori (articolo 23).

1. Sulla tutela dei clienti vulnerabili

La definizione di clienti vulnerabili presente nello schema di Decreto individua una platea molto vasta di clienti (secondo stime del MITE circa 4,7 milioni di punti di prelievo di energia). Si tratta degli utenti di età superiore a 75 anni; degli utenti che versano in condizioni economiche svantaggiate (che hanno diritto al c.d. bonus sociale); delle persone in gravi condizioni di salute alimentate da macchine a consumo elettrico; dei soggetti che rientrano nell'assistenza *ex lege* 104/92; degli abitanti di piccole isole non interconnesse o di zone colpite da sisma.

A decorrere dalla fine del regime di maggior tutela ai sensi articolo 1, comma 60, della legge n.124/2017 (attualmente 1° gennaio 2023), i fornitori di energia elettrica saranno tenuti ad offrire l'energia ai soggetti vulnerabili così definiti che ne facciano richiesta ad un prezzo che rifletta il costo dell'energia nel mercato all'ingrosso, i costi efficienti del servizio di commercializzazione e le condizioni contrattuali e di qualità del servizio, definiti dall'Autorità di regolazione settoriale. Il sistema di sostegno ai clienti vulnerabili attraverso la tariffa regolata varrà fino al 31 dicembre 2025, quando il MITE potrà rivedere tale regime in base al riesame

dell'istituto che la Commissione Europea dovrà fare entro la stessa data ai sensi dell'art. 5, comma 10 della direttiva 944/2019.

Sotto il profilo concorrenziale, la permanenza di una fornitura a prezzo regolato dopo la fine del regime di maggior tutela rappresenta un elemento di criticità del sistema, che andrà ad aggiungersi, molto probabilmente, alla previsione del Servizio a Tutele Graduali (già sperimentato nel 2021 per l'uscita dal servizio a maggior tutela delle PMI) anche per gestire il passaggio dalla maggior tutela al mercato delle micro imprese e delle utenze domestiche.

In particolare nel sistema disegnato dallo schema di Decreto, si rilevano due principali criticità: a) il numero di soggetti cui si applica la nuova tariffa regolata e b) le modalità di assegnazione del fornitore a ciascuno di tali clienti.

La direttiva n. 944/2019 prevede esplicitamente che la protezione dei clienti vulnerabili in condizioni di povertà energetica venga in prima battuta assicurata *“con politiche sociali o mezzi diversi dagli interventi pubblici di fissazione dei prezzi di fornitura dell'energia elettrica”* (art. 5, comma 2). Ne consegue che la individuazione della nuova tariffa regolata, prevista dal comma 3 dell'art. 5 della direttiva, deve considerarsi una deroga, che però, ai sensi del comma 4 del medesimo articolo, deve rispettare precise condizioni, tra le quali a) non andare al di là di quanto necessario per conseguire il perseguito interesse economico generale (e, dunque, riducendo ai casi veramente necessari l'applicabilità del nuovo prezzo regolato); b) garantire la parità di accesso ai clienti da parte delle imprese di energia elettrica dell'Unione.

L'effettivo rispetto di questa seconda condizione (art. 5, comma 4, lettera d) della Direttiva) deve essere valutato considerando che il mercato elettrico al dettaglio per clienti domestici proviene in Italia da un lungo periodo di fornitura a prezzo regolato attraverso il regime di Maggior Tutela, conferito in esclusiva legale alle società di distribuzione locale (o loro collegate). La presumibile inerzia del cliente finale, ed in particolare di quelli più svantaggiati economicamente (o più avanti negli anni), nel passaggio dal servizio di maggior tutela alla nuova tariffa regolata fa sì che l'effettiva contendibilità dei clienti vulnerabili da parte di soggetti diversi dal tradizionale fornitore di maggior tutela sia del tutto ipotetica.

In realtà, si ritiene che la garanzia di parità di accesso ai clienti vulnerabili, richiesta dalla direttiva, può ottenersi soltanto prevedendo una procedura d'asta che assegni tali clienti attraverso la concorrenza *per* il mercato (e utilizzando poi i proventi dell'asta per finalità di sostegno al sistema che possono essere individuate dalla norma o dal regolatore).

In mancanza di tale procedura, è lecito ipotizzare che i fornitori del servizio di maggior tutela assumeranno quasi automaticamente (e senza alcun merito particolare, salvo l'essere fornitori in esclusiva legale del servizio di maggior tutela) i clienti vulnerabili e saranno, dunque, in una posizione privilegiata al momento in cui (fine 2025) la nuova forma di regolazione potrebbe cessare e questi clienti potrebbero passare ad una fornitura in regime di mercato, con forme di sussidio alternative alla fissazione del prezzo.

Sempre all'articolo 11 lo schema di Decreto prevede che, al fine di incrementare il grado di consapevolezza dei clienti finali sui prezzi dell'energia elettrica, l'Autorità di regolazione settoriale definisca, in via transitoria e non oltre il 31 dicembre 2025, un indice di riferimento mensile del prezzo dell'energia elettrica all'ingrosso.

La previsione di tale indice di riferimento, che non è espressamente previsto nel testo della direttiva 944/2109, solleva preoccupazioni sotto il profilo concorrenziale, in quanto detto indice si presta facilmente a divenire un prezzo focale per le offerte sul mercato libero, suscettibile di condurre a un allineamento o, comunque, a una minor vivacità concorrenziale delle offerte nella vendita di energia ai clienti finali.

2. Sui nuovi compiti dei distributori

L'articolo 23 dello schema di Decreto regola le nuove funzioni e responsabilità dei gestori delle reti di distribuzione locale, che sono in qualche misura resi necessari dal ruolo che i distributori dovranno svolgere nel futuro assetto del mercato interno dell'energia, in ragione delle accresciute esigenze di flessibilità delle reti di distribuzione locali derivanti dall'integrazione della generazione distribuita, delle comunità energetiche, dello sviluppo della mobilità elettrica e, più in generale, del maggior ruolo attivo della domanda finale di energia.

In tale quadro, il ruolo dei gestori della rete di distribuzione locale sarà sempre più assimilabile al ruolo del gestore della rete di trasmissione nazionale, in particolare con riferimento all'acquisizione delle risorse per garantire il bilanciamento della rete e alla progettazione per lo sviluppo delle infrastrutture. Si tratta di compiti che in passato, con riferimento alla rete di trasmissione nazionale, hanno spinto il legislatore europeo ad approvare norme molto severe di *unbundling* proprietario tra le attività di trasmissione e quelle commerciali poste a monte ed a valle della rete, ivi incluse le attività di fornitura dei servizi per il funzionamento in sicurezza della rete³.

Al riguardo, lo schema di Decreto aggiunge una serie di commi all' articolo 38 del D. lgs. n. 93/2011 che definiva, nel passato quadro di riferimento delle direttive europee, i compiti dei distributori locali nel mercato unico dell'energia.

In particolare i distributori e il TSO, sulla base di modalità stabilite dall'Autorità di settore, dovranno cooperare al fine di: a) ampliare, secondo criteri di efficienza e sicurezza per il sistema, la partecipazione al mercato dei soggetti dotati di impianti di generazione, di consumo e di stoccaggio connessi alle reti di distribuzione da essi gestite, anche attraverso gli aggregatori, ai mercati dell'energia, dei servizi ancillari e di bilanciamento; b) sperimentare un sistema di auto-dispacciamento dell'energia a livello locale, attraverso un sistema di premi e penalità che stimoli produttori e consumatori di energia elettrica a bilanciare le proprie posizioni compensando i consumi con le produzioni locali; c) definire le procedure di approvvigionamento e le modalità di remunerazione dei servizi di dispacciamento dell'energia sulle reti di distribuzione locale, al minor costo per il sistema. Viene specificato che le procedure di approvvigionamento di tali servizi ancillari non legati alla frequenza devono essere trasparenti, non discriminatorie e basate su criteri di mercato, in modo da consentire la partecipazione effettiva sulla base delle capacità tecniche dei fornitori dei servizi, ivi inclusi quelli dotati di impianti di generazione da fonti rinnovabili, di consumo, di stoccaggio e gli aggregatori

³ Cfr. le Direttive UE 72/2009 e 73/2009.

Lo schema di Decreto affida questi importanti compiti di sistema a distributori elettrici che appartengono tutti a gruppi energetici verticalmente integrati (ENEL e le principali *multitutility* A2A, ACEA ecc.).

Risulta evidente il rischio che, nello svolgimento di questi compiti, si possano realizzare conflitti di interesse tra attività sistemiche (quale la distribuzione) e attività di natura commerciale (generazione, stoccaggio, aggregazione della domanda ecc.).

Sotto questo profilo suscita qualche perplessità la norma contenuta al comma 1 dell'articolo 23 dello schema di Decreto che integra la norma sull'*unbundling* del distributore - cioè sulla vigente separazione gestionale tra il distributore appartenente ad un gruppo elettrico verticalmente integrato e la holding capogruppo - già contenuta all'articolo 31, comma 1, lettera c) del d.lgs. n. 93/2011⁴.

In particolare, viene in qualche misura ritagliato uno spazio di manovra per la holding capogruppo, pur mantenendo il quadro di indipendenza gestionale del distributore⁵; è infatti previsto che la società madre possa predisporre meccanismi di coordinamento al fine di esercitare i propri compiti di vigilanza economica ed amministrativa (ad esempio approvando il piano finanziario annuale e esercitando un controllo sui livelli di indebitamento della società di distribuzione). Si tratta di una previsione alquanto ambigua, la cui compatibilità con la direttiva 944/2019 andrebbe comunque verificata, e tra le cui pieghe si potrebbero in ogni caso verificare, in uno scenario in cui le iniziative del gestore della rete andranno - come detto - ad assumere sempre maggiore rilevanza sulle scelte degli operatori, fenomeni di discriminazione a danno di operatori non verticalmente integrati.

Infine, il comma 6 dell'articolo 23 dello schema di Decreto introduce una serie di previsioni sul ruolo dei distributori nella promozione della mobilità elettrica, mutuandoli dalla direttiva 944/2019.

⁴ Laddove prevede "il gestore del sistema di distribuzione deve disporre di effettivi poteri decisionali, indipendenti dall'impresa elettrica integrata, in relazione ai mezzi necessari alla gestione, alla manutenzione o allo sviluppo della rete. Ai fini dello svolgimento di tali compiti, il gestore del sistema di distribuzione dispone delle risorse necessarie, comprese le risorse umane, tecniche, materiali e finanziarie.

⁵ In tal senso, si mantiene il divieto di esercitare una influenza sulle attività giornaliere e di sviluppo della rete di distribuzione.

In particolare, si attribuisce al regolatore di settore il compito di definire le regole per la connessione dei punti di ricarica elettrica per gli autoveicoli alle reti di distribuzione locale; i distributori devono comunque procedere ad assegnare i punti di ricarica collocati lungo la propria rete mediante procedure trasparenti; viene, inoltre, previsto che i distributori non possano possedere punti di ricarica, a meno che alcuni punti di ricarica non siano assegnati a seguito delle aste di cui sopra; in quest'ultima caso, il distributore può gestire direttamente i punti di ricarica non assegnati, ma è sottoposto ad obblighi di accesso equo e non discriminatorio in conformità a quanto avviene sulla rete di distribuzione⁶.

Le linee generali di questa normativa che regola il ruolo dei distributori nel settore delle ricariche per la mobilità elettrica riprendono l'art. 33 della Direttiva 944/2019⁷.

La norma comunitaria, tuttavia, prevede espressamente che il distributore collabori in maniera non discriminatoria con tutte le imprese che intendono possedere, sviluppare e gestire, sulla base di libere determinazioni di impresa, punti di ricarica; in questo contesto, le gare per le assegnazioni dei punti di ricarica da parte dei distributori si riducono ad un caso particolare.

Il suddetto vincolo a collaborare in capo al distributore non è espressamente previsto nello schema di Decreto, il quale sembra invece ispirato dall'idea che la promozione della rete dei

⁶ L'eventuale interessi di terzi soggetti ad acquisire i punti di ricarica gestiti direttamente dal distributore sarà sottoposto a verifica regolare (almeno quinquennale) da parte dell'Autorità di settore.

⁷ “[...] gli Stati membri definiscono il quadro normativo necessario per agevolare la connessione dei punti di ricarica, sia pubblicamente accessibili sia privati, alle reti di distribuzione. Gli Stati membri provvedono a che i gestori dei sistemi di distribuzione cooperino su base non discriminatoria con qualsiasi impresa che possiede, sviluppa, esercisce o gestisce i punti di ricarica per i veicoli elettrici, anche per quanto riguarda la connessione alla rete. 2. I gestori dei sistemi di distribuzione non possono possedere, sviluppare, gestire o esercire punti di ricarica per i veicoli elettrici, ad eccezione dei casi in cui i gestori dei sistemi di distribuzione possiedono punti di ricarica privati esclusivamente per uso proprio. 3. In deroga al paragrafo 2, gli Stati membri possono autorizzare i gestori dei sistemi di distribuzione a possedere, sviluppare, esercire o gestire punti di ricarica per i veicoli elettrici soltanto ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) a seguito di una procedura di appalto aperta, trasparente e non discriminatoria, soggetta a revisione e approvazione da parte dell'autorità di regolazione, parti terze non hanno ottenuto il diritto di possedere, sviluppare, esercire o gestire punti di ricarica per i veicoli elettrici, o non si sono dimostrate in grado di fornire tali servizi a un costo ragionevole e in maniera tempestiva; b) l'autorità di regolazione ha effettuato un esame ex ante delle condizioni della procedura di appalto di cui alla lettera a) e ha concesso la sua approvazione; c) il gestore del sistema di distribuzione esercisce i punti di ricarica sulla base dell'accesso di terzi in conformità dell'articolo 6 e non pone in essere discriminazioni tra gli utenti o le categorie di utenti del sistema, in particolare a favore delle sue società collegate [...]”.

punti di ricarica sia prerogativa del distributore, che individua i “fabbisogni” e mette all’asta i siti individuati.

L’attuale formulazione della norma appare, dunque, suscettibile di essere interpretata come atta a conferire al distributore un ruolo eccessivo nella promozione della rete di punti di ricarica elettrica, e ciò potrebbe rappresentare una criticità sotto il profilo concorrenziale nella misura in cui limiti l’iniziativa imprenditoriale in questo settore.

Al fine di evitare questo rischio, si ritiene che il testo dello schema di Decreto debba essere più rispondente allo spirito dell’articolo 33 della Direttiva.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli