



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.1.2007
COM(2006) 851 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Indagine a norma dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1/2003 nei settori europei del
gas e dell'elettricità (Relazione finale)**

{SEC(2006) 1724}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Indagine a norma dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1/2003 nei settori europei del gas e dell'elettricità (Relazione finale)

1. INTRODUZIONE

1. L'esistenza di mercati dell'energia che funzionino correttamente garantendo approvvigionamenti energetici sicuri a prezzi competitivi è fondamentale per la crescita e il benessere dei consumatori dell'Unione europea. Per raggiungere questo obiettivo l'Unione europea ha deciso di liberalizzare i mercati europei del gas e dell'elettricità e di creare un mercato unico europeo dell'energia. Il processo di liberalizzazione ha modificato considerevolmente il funzionamento dei mercati, fornendo nuove opportunità e determinando l'introduzione di nuovi prodotti e servizi. La concorrenza ha inizialmente ridotto i prezzi dell'energia in Europa in linea con i fondamentali del mercato.
2. Tuttavia, benché siano stati compiuti progressi, gli obiettivi dell'apertura del mercato non sono ancora stati raggiunti. Nonostante la liberalizzazione del mercato interno dell'energia, rimangono ostacoli alla libera concorrenza. Aumenti considerevoli dei prezzi all'ingrosso di gas ed elettricità non integralmente riconducibili a maggiori costi del combustibile primario e agli obblighi ambientali, denunce continue di barriere all'ingresso e limitate possibilità di scelta per i consumatori hanno indotto la Commissione ad avviare, nel giugno 2005, un'indagine sul funzionamento dei mercati europei del gas e dell'elettricità. L'indagine, fondata sull'articolo 17 del regolamento 1/2003¹ sull'applicazione delle norme del Trattato in materia di concorrenza, si prefiggeva di valutare le condizioni prevalenti di concorrenza e di stabilire le cause delle disfunzioni percepite sul mercato. La Relazione finale (comunicazione della Commissione) sintetizza i risultati dell'indagine, che vengono presentati in dettaglio nell'allegato tecnico².
3. L'indagine settoriale è stata avviata poiché si aveva la percezione che i consumatori non stessero traendo pienamente vantaggio dalla liberalizzazione. Occorre tuttavia premettere che essa non si propone di illustrare i progressi compiuti nel processo di liberalizzazione né i conseguenti, numerosi vantaggi. I consumatori sui mercati in cui la liberalizzazione è riuscita, infatti, già beneficiano di più ampie possibilità di scelta in quanto a fornitori e servizi. Inoltre, pagano prezzi generalmente più in linea con i costi rispetto ai consumatori di altri Stati membri. La Commissione rimane pertanto convinta che non vi sia alternativa al processo di liberalizzazione. È quindi fondamentale garantire il pieno ed effettivo recepimento delle vigenti direttive in

¹ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1), modificato dal regolamento (CE) n. 411/2004 (GU L 68 del 6.3.2004, pag. 1).

² Documento di lavoro dei servizi della Commissione: relazione della DG Concorrenza sull'indagine nel settore dell'energia – SEC(2006) 1724.

materia³. Tuttavia, occorre fare di più affinché i consumatori possano beneficiare pienamente della liberalizzazione.

4. L'indagine nel settore dell'energia ha individuato alcuni ambiti in cui la concorrenza non funziona ancora correttamente e altri in cui occorre agire con la massima rapidità affinché la liberalizzazione dia i suoi frutti. Ai fini dell'indagine sono stati individuati i seguenti ambiti fondamentali: 1) concentrazione del mercato/potere di mercato, 2) barriere all'entrata nel mercato (principalmente quelle favorite dall'inadeguata separazione fra rete e fornitura), 3) carente integrazione del mercato (compresa la carenza di controllo regolamentare su questioni transfrontaliere), 4) mancanza di trasparenza, 5) formazione dei prezzi, 6) mercati a valle, 7) mercati per i servizi di bilanciamento, e 8) gas naturale liquefatto (GNL).
5. Le carenze individuate nei summenzionati ambiti fondamentali richiedono azioni urgenti, in via prioritaria nei quattro settori seguenti: 1) realizzazione dell'effettiva separazione delle attività di rete e di fornitura, 2) eliminazione delle lacune in materia di regolamentazione (in particolare per le questioni transfrontaliere), 3) concentrazione del mercato e barriere all'ingresso, 4) aumento della trasparenza nelle operazioni di mercato. Le intenzioni della Commissione riguardo alle proposte regolamentari in materia sono illustrate nella comunicazione "Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità"⁴, che viene presentata congiuntamente alla presente relazione finale.

1.1. Il contesto generale

6. L'introduzione della concorrenza nei mercati europei del gas e dell'elettricità è parte integrante della politica energetica europea finalizzata a realizzare tre obiettivi interconnessi: un settore energetico competitivo ed efficiente, la sicurezza dell'approvvigionamento e la sostenibilità. Tutti i consumatori europei – famiglie, utenti commerciali e utenti industriali – dipendono fortemente dalla fornitura sicura e affidabile di energia a prezzi concorrenziali. Ha inoltre rilevanza fondamentale il raggiungimento dell'obiettivo dell'Unione di un'adeguata protezione dell'ambiente, come dimostrato dall'impegno di riduzione delle emissioni di gas serra in applicazione del protocollo di Kyoto. L'indagine settoriale va quindi considerata in questo più ampio contesto strategico.
7. La politica energetica europea è stata illustrata nella comunicazione della Commissione presentata al Consiglio europeo della primavera 2006⁵ relativa alla rinnovata strategia per la crescita e l'occupazione. Tale comunicazione pone la creazione di una politica energetica integrata ed efficiente al centro delle priorità della Commissione. L'obiettivo è stato ulteriormente sottolineato nel Libro verde

³ La Commissione ha avviato procedimenti di infrazione nei confronti di una serie di Stati membri – Cfr. inoltre la comunicazione della Commissione sulle prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità, *infra*.

⁴ COM(2006) 841, comunicazione della Commissione: prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità.

⁵ È ora di cambiare marcia - Relazione annuale sui progressi compiuti per la crescita e l'occupazione, 25 gennaio 2006.

"Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura"⁶ adottato dalla Commissione nel marzo 2006.

8. La relazione finale sull'indagine settoriale viene presentata parallelamente al riesame strategico della politica energetica dell'Ue⁷ e al pacchetto energia che comprende la summenzionata comunicazione sulle prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità e il seguito dato al Libro verde. Si tiene inoltre conto dell'attività svolta in sede di gruppo ad alto livello sulla competitività, l'energia e l'ambiente, che nella sua prima relazione adottata nel giugno 2006 ha sottolineato l'esigenza di un migliore funzionamento dei mercati dell'elettricità e del gas.
9. Dall'insieme dei citati documenti ben si comprende la complementarità e l'interdipendenza fra i tre obiettivi strategici di "competitività", di "sicurezza degli approvvigionamenti" e di "sostenibilità". I mercati competitivi forniscono infatti in modo corretto i segnali necessari per gli investimenti, assicurando quindi la sicurezza degli approvvigionamenti nel modo più efficiente sotto il profilo dei costi. Analogamente, la creazione di un mercato interno competitivo consentirà alle imprese energetiche dell'Unione di operare in un mercato più vasto, rafforzandone la capacità di contribuire alla sicurezza degli approvvigionamenti. Al tempo stesso, le forze del mercato obbligano le imprese europee ad utilizzare i metodi di produzione più efficaci dal punto di vista dei costi, il che in un contesto normativo idoneo può giovare alla sostenibilità. I consumatori potranno scegliere tra una pluralità di fornitori e di formule contrattuali, spendendo dunque meno per la fornitura di elettricità ed adeguando i loro consumi all'andamento del mercato. Prezzi concorrenziali e commisurati ai costi contribuiranno a promuovere l'efficienza energetica, riducendo la dipendenza dai fornitori esterni ed agevolando la realizzazione dell'obiettivo dell'Unione di sostenibilità e sicurezza dell'approvvigionamento.
10. La relazione finale si concentra sugli aspetti della politica energetica dell'Europa in materia di concorrenza e sugli ostacoli che tuttora si frappongono alla creazione di un mercato unico europeo dell'energia. Indipendentemente dal fatto che questo aspetto merita di per sé un'analisi approfondita, tale impostazione è dettata anche dal quadro procedurale (regolamento 1/2003) nel quale è stata svolta l'indagine. Ciò non significa che, ad esempio, nel valutare i probabili effetti pro-competitivi e anticompetitivi derivanti dall'applicazione delle norme comunitarie a casi individuali non siano considerati anche gli obiettivi di sicurezza dell'approvvigionamento. L'esistenza di un mercato interno competitivo è infatti uno strumento fondamentale per il raggiungimento di tale obiettivo. Tuttavia, nell'ambito dell'indagine settoriale l'accento principale è stato posto sulla concorrenza.

1.2. Iter di adozione della relazione

11. L'indagine settoriale sui mercati europei dell'energia è stata avviata il 17 giugno 2005. I primi risultati sono stati presentati in un documento ("Issues Paper") pubblicato il 15 novembre 2005. In seguito alla pubblicazione della relazione preliminare il 16 febbraio 2006, la Commissione ha avviato una consultazione

⁶ COM(2006) 105 def., 8.3.2006, SEC(2006) 317.

⁷ COM(2007) 1, comunicazione della Commissione: Una politica energetica per l'Europa.

pubblica. Nei loro contributi, gli interessati hanno manifestato un generale apprezzamento per l'obiettività e la ricchezza delle informazioni presentate nella relazione. Alla consultazione hanno partecipato imprese del settore, operatori storici e nuovi, autorità nazionali di regolamentazione, autorità garanti della concorrenza, consulenti, studi legali, *trader* del settore energetico, gestori di rete, clienti, associazioni di categoria ed enti pubblici.

12. La maggior parte degli interessati concorda con le risultanze, anche se con opinioni diverse sulla gravità della situazione e sull'eventuale presenza di un miglioramento in corso. Per quanto riguarda le possibili soluzioni, gli spunti presentati nella relazione preliminare, fra i quali la separazione strutturale, hanno suscitato reazioni contrastanti, laddove altri esprimono invece la necessità di provvedimenti ancora più radicali. In generale, gli operatori storici integrati verticalmente tendono a non essere a favore di ulteriori misure, mentre consumatori, *trader*, nuovi operatori e autorità sostengono la necessità di iniziative legislative.

2. LE RISULTANZE

13. Le principali risultanze dell'indagine settoriale possono essere raggruppate – come sopra indicato – in otto categorie. Benché esistano alcune evidenti differenze tra il settore del gas e quello dell'elettricità, le molte analogie e interrelazioni tra i due settori depongono a favore di una presentazione comune.

2.1. Concentrazione del mercato

14. **I mercati all'ingrosso del gas e dell'elettricità rimangono di portata nazionale, e in generale conservano l'elevato livello di concentrazione del periodo precedente la liberalizzazione. Ciò consente un margine per esercitare potere di mercato.**
15. Il commercio all'ingrosso del gas si è sviluppato lentamente e gli operatori storici continuano a dominare i loro mercati tradizionali, controllando in ampia misura le importazioni di gas a monte e/o la produzione interna. Gli operatori storici scambiano soltanto una piccola quota del loro gas sulle borse del gas ("hub"). Con pochi nuovi ingressi sui mercati al dettaglio, le possibilità di scelta per i consumatori sono limitate così come la pressione competitiva. La prospettiva generale per i potenziali nuovi operatori è quella della dipendenza dai servizi degli operatori storici, integrati verticalmente lungo tutta la catena di approvvigionamento.
16. Nonostante gli scambi di elettricità siano più sviluppati, le vendite sui mercati all'ingrosso dell'elettricità rispecchiano in generale il considerevole livello di concentrazione per quanto riguarda la generazione. L'analisi degli scambi sulle borse elettriche indica che, in un certo numero di esse, i produttori dispongono di un margine per esercitare potere di mercato aumentando i prezzi, preoccupazione espressa anche da molti clienti. L'analisi delle posizioni di negoziazione sui mercati a termine, che in generale presentano una minore concentrazione, dimostra che i mercati dell'elettricità dipendono da pochi fornitori con posizioni lunghe (ossia che producono più di quando rivendano). L'analisi dei portafogli di generazione indica inoltre che i principali produttori sono in grado di ritirare capacità per alzare i prezzi.

17. Nell'ambito dell'indagine è stato svolto uno studio sui livelli di concentrazione nel settore dell'elettricità⁸. Un'analisi della concentrazione su base oraria indica che sui mercati permane un'elevata concentrazione anche durante le ore non di punta e che i livelli di concentrazione, anche nei mercati meno concentrati, raggiungono livelli considerevoli nelle ore di punta. L'analisi fondata su misurazioni della struttura del mercato in ogni ora rivela inoltre che, in taluni mercati, i contratti a lungo termine e, in misura minore, le esigenze di riserva possono rafforzare i livelli di concentrazione. Inoltre, l'analisi indica che l'attuale livello di capacità di interconnessione non è sufficiente a ridurre in modo significativo la concentrazione.

2.2. Integrazione verticale e altre barriere all'entrata

18. **L'attuale livello di separazione fra attività di rete e di fornitura ha ripercussioni negative sul funzionamento del mercato e sugli incentivi a investire nelle reti. Tale situazione rappresenta un ostacolo importante per i nuovi ingressi e una minaccia alla sicurezza dell'approvvigionamento.**
19. I nuovi operatori spesso non hanno un effettivo accesso alle reti (per quanto riguarda il gas, neanche ai depositi e ai terminali di gas naturale liquefatto), nonostante le vigenti disposizioni in materia di separazione. I gestori della rete/infrastruttura sono sospettati di favorire le società affiliate (discriminazione). L'integrazione verticale determina inoltre una situazione in cui le decisioni operative e di investimento non vengono prese nell'interesse della gestione delle reti/dell'infrastruttura, bensì sulla base degli interessi di fornitura della società integrata (compreso l'allacciamento delle centrali elettriche concorrenti alla rete). La situazione è altamente nociva per la sicurezza degli approvvigionamenti.
20. È stata riscontrata l'esistenza di un'altra forma di esclusione verticale: l'integrazione all'interno dello stesso gruppo degli interessi di generazione/importazione e di quelli di fornitura. Tale forma di integrazione verticale riduce gli incentivi per gli operatori storici ad operare sui mercati all'ingrosso e determina livelli di liquidità di tali mercati inferiori ai livelli ottimali. In particolare, la prevalenza di contratti di fornitura a lungo termine tra produttori di gas e importatori storici rende molto difficile per i nuovi operatori accedere al gas sui mercati a monte. Analogamente, gli impianti di generazione di elettricità sono detenuti da pochi fornitori storici oppure sono controllati indirettamente da questi su base di accordi di acquisto di elettricità a lungo termine (PPA) che consentono agli operatori storici di controllare l'immissione di fattori essenziali sui mercati all'ingrosso. I bassi livelli di liquidità costituiscono una barriera all'ingresso tanto per il mercato del gas quanto per quello dell'elettricità.

2.3. Integrazione del mercato

21. **Le vendite transfrontaliere attualmente non producono alcuna pressione concorrenziale significativa. Gli operatori storici entrano raramente come concorrenti su altri mercati nazionali. L'insufficiente o inesistente capacità di trasmissione transfrontaliera e le diverse strutture di mercato ostacolano l'integrazione.**

⁸ Il tema è presentato come capitolo distinto dell'allegato tecnico alla relazione finale.

22. Per quanto riguarda il gas, la capacità disponibile sui gasdotti d'importazione transfrontalieri è limitata. I nuovi operatori non sono in grado di assicurare capacità di transito sulle linee fondamentali e capacità di ingresso nei nuovi mercati. Molto spesso, la capacità primaria sui gasdotti di transito è controllata dagli operatori storici grazie a contratti risalenti all'epoca pre-liberalizzazione non soggetti alle normali disposizioni in materia di accesso dei terzi. Gli operatori storici sono poco motivati ad aumentare la capacità per rispondere alle esigenze di nuovi operatori. Inoltre, gli inefficaci meccanismi di gestione della congestione rendono difficile assicurare la presenza sul mercato secondario di volumi anche modesti di capacità, a breve termine e interrompibile. In molti casi, i nuovi operatori non sono riusciti ad ottenere una quota sufficiente di capacità neanche in caso di ampliamento della capacità dei gasdotti di transito. Tali aumenti sono stati infatti in generale commisurati alle esigenze delle imprese di fornitura di proprietà degli stessi operatori storici.
23. Per quanto riguarda l'elettricità, l'integrazione è ostacolata dall'insufficiente capacità di interconnessione e dalla mancanza di idonei incentivi ad investire in capacità aggiuntiva per eliminare le strozzature storiche. Inoltre, lungo certe frontiere, esistono ancora riserve di capacità a lungo termine risalenti all'epoca pre-liberalizzazione nonostante la Corte di giustizia europea abbia statuito che tali riserve non sono compatibili con la normativa CE in mancanza di notifica ai sensi della direttiva 96/92/CE. Il miglioramento dell'accesso ai dispositivi di interconnessione esistenti richiede una migliore metodologia di gestione delle congestioni. Tuttavia, un più efficace utilizzo della capacità spesso non è nell'interesse dei gestori di rete integrati verticalmente.

2.4. Trasparenza

24. Mancanza di informazioni attendibili e tempestive sui mercati.

25. Gli utenti delle reti necessitano di maggiore trasparenza, che vada oltre i requisiti minimi vigenti stabiliti dalla normativa UE. Hanno particolare rilevanza i dati concernenti la disponibilità della rete, in particolare per le interconnessioni elettriche e i gasdotti di transito. Inoltre, devono essere più ampiamente disponibili i dati sulla gestione della capacità di generazione e sullo stoccaggio del gas. Per quanto riguarda l'elettricità, in particolare, è stato rilevato che le norme sull'idoneo comportamento di mercato e la supervisione differiscono considerevolmente fra i vari Stati membri, vista la scarsa armonizzazione a livello UE dei requisiti in materia di trasparenza.
26. Per garantire uguali condizioni, è necessario che tutti i soggetti attivi sul mercato dispongano di informazioni in condizioni paritarie e in maniera tempestiva. Attualmente esiste un'asimmetria informativa tra gli operatori storici integrati verticalmente e i loro concorrenti. Una maggiore trasparenza minimizzerebbe i rischi per i nuovi attori, riducendo così le barriere all'ingresso ed aumentando la fiducia nei mercati all'ingrosso e nei segnali di prezzo. Ovviamente, occorre fare in modo che non si verifichino collusioni in base alle informazioni pubblicate e, benché la riservatezza commerciale sia importante, non se ne dovrebbe dare un'interpretazione troppo ampia che potrebbe minare una effettiva trasparenza.

2.5. Formazione dei prezzi

27. **È necessario un meccanismo di formazione dei prezzi più efficace e trasparente, per trasferire ai consumatori tutti i vantaggi della liberalizzazione. Molti utenti hanno scarsa fiducia nei meccanismi di formazione dei prezzi, mentre le tariffe di fornitura regolamentate al di sotto dei prezzi di mercato scoraggiano i nuovi ingressi.**
28. I contratti di importazione di gas utilizzano indici dei prezzi collegati ai derivati del petrolio (ad esempio combustibile leggero o pesante) e quindi i prezzi hanno seguito strettamente l'andamento dei mercati del petrolio. Tale nesso fa sì che i prezzi all'ingrosso non reagiscano alle variazioni dell'offerta e della domanda di gas, con conseguenti ripercussioni per la sicurezza dell'approvvigionamento. Nei contratti di importazione a lungo termine non si rilevano tendenze evidenti verso meccanismi di fissazione dei prezzi basati maggiormente sul mercato. Garantire la liquidità è fondamentale per aumentare la fiducia nella formazione dei prezzi sugli hub del gas, con conseguente allentamento del nesso con il petrolio.
29. Il meccanismo di formazione dei prezzi dell'elettricità è complesso. Gli aumenti di prezzo dei combustibili primari hanno certamente avuto un ruolo nel recente andamento dei prezzi dell'elettricità, in particolare nelle centrali elettriche marginali. Tuttavia, ciò non basta a spiegare del tutto i recenti aumenti di prezzo. Analogamente, non è ancora del tutto chiaro l'effetto sui prezzi dell'elettricità del regime UE di scambio di quote di emissione di CO₂.
30. In diversi Stati membri, le tariffe regolamentate hanno determinato effetti negativi sullo sviluppo di mercati competitivi, poiché sono state fissate a livelli molto bassi rispetto ai prezzi di mercato e interessano larga parte del mercato, determinando in pratica una ri-regolamentazione. Analogamente, in vari Stati membri sono state considerate misure specifiche per ridurre le bollette elettriche di industrie ad alto consumo energetico. Tali provvedimenti devono essere compatibili con le norme antitrust e quelle in materia di aiuti di Stato.

2.6. Mercati a valle

31. **Al dettaglio la concorrenza è spesso limitata. La durata dei contratti al dettaglio per i clienti industriali e per le società di distribuzione locale può avere un impatto considerevole sulle possibilità di ingresso nel mercato per i fornitori alternativi.**
32. L'effetto cumulato di contratti a lungo termine, contratti a tempo indeterminato, contratti con clausole di rinnovo tacito e lunghi periodi di preavviso per la rescissione può essere considerevole. L'analisi indica che l'intensità del vincolo a lungo termine dei clienti industriali ai fornitori storici varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro.
33. I clienti chiedono offerte più concorrenziali da parte di fornitori non storici e deplorano la mancanza di offerte paneuropee. Il numero di offerte concorrenziali ricevute dai clienti è particolarmente insoddisfacente in alcuni Stati membri caratterizzati da un elevato livello di concentrazione.

34. Per quanto riguarda il gas, le restrizioni alle modalità secondo cui i clienti possono disporre del loro gas, combinate a pratiche restrittive dei fornitori per quanto riguarda i punti di consegna, limitano la concorrenza e impediscono la realizzazione di efficienze da parte di tali clienti. Per quanto riguarda l'elettricità, taluni contratti standard contengono restrizioni, che possono anch'esse far sorgere preoccupazioni dal punto di vista della concorrenza.

2.7. Mercati per i servizi di bilanciamento

35. **Attualmente, i mercati per i servizi di bilanciamento favoriscono spesso gli operatori storici e creano ostacoli per i nuovi. Le attuali zone di bilanciamento sono di dimensioni eccessivamente ridotte, determinando quindi maggiori costi e proteggendo il potere di mercato degli operatori storici.**

36. Per quanto riguarda il gas, le ridotte dimensioni delle attuali zone di bilanciamento rendono il trasporto entro i confini europei più complesso ed oneroso. I maggiori costi sono determinati dalla notevole complessità e divergenza delle regole vigenti in ciascuna zona, nonché dall'obbligo di riservare capacità in ciascun punto frontaliero. Tali problemi sono acuiti dalla dimensione temporale: più breve è il periodo di bilanciamento, maggiore è il rischio di squilibrio per il fornitore. Tutti questi aspetti determinano ostacoli importanti per i nuovi fornitori che vogliono entrare sul mercato, ostacoli che gli operatori storici integrati verticalmente sono poco motivati ad eliminare. Inoltre, non vi è trasparenza sugli oneri di bilanciamento, di clearing e sulle penali e spesso esistono penalità ingiustificate, che favoriscono gli operatori storici. È necessaria un'effettiva separazione per creare condizioni paritarie sui mercati di bilanciamento e ridurre le barriere all'ingresso.

37. Per quanto riguarda l'elettricità, i mercati sui quali i gestori del sistema di trasmissione devono acquisire energia di bilanciamento e riserva sono altamente concentrati, il che concede ai generatori un margine per esercitare potere di mercato. Ne possono conseguire barriere all'ingresso per i nuovi fornitori che devono affrontare un elevato rischio di alti prezzi in caso di squilibrio e/o elevati oneri di rete (nella misura in cui i costi di bilanciamento sono inclusi nei costi della rete). La concentrazione sui mercati di bilanciamento potrebbe essere ridotta se venisse ampliata l'estensione geografica delle aree di controllo. L'armonizzazione dei regimi dei mercati di bilanciamento costituirebbe un importante passo verso l'ampliamento delle aree di controllo, migliorerebbe l'integrazione dei mercati e semplificherebbe gli scambi. In alcuni Stati membri, la relazione strutturale tra i gestori del sistema di trasmissione e le imprese di generazione appartenenti allo stesso gruppo incentiva i gestori ad acquistare capacità di riserva in eccesso e/o a pagare prezzi elevati, favorendo così tali affiliate. Risulta che l'entità delle riserve di capacità acquistate varia considerevolmente da un gestore del sistema di trasmissione all'altro.

2.8. Mercati del GNL

38. **Gli approvvigionamenti di GNL ampliano la base europea dei fornitori a monte della catena gas e sono quindi importanti tanto per la sicurezza degli approvvigionamenti quanto per la concorrenza tra produttori. Quanto alla capacità potenziale delle forniture di GNL di promuovere una minor concentrazione sui mercati a valle, allo stato attuale non ha ancora prodotto risultati concreti.**

39. Tradizionalmente il GNL è importato da operatori storici nazionali proprietari anche dei terminal GNL e questa situazione ha impedito alle importazioni di GNL di aumentare la concorrenza a valle. Ultimamente si registrano tuttavia tendenze al trasferimento di maggiore capacità a nuovi operatori e ai produttori stessi. È probabile che ciò abbia un impatto positivo sulla concorrenza a valle, a meno che tali effetti non vengano vanificati da comportamenti o regole anticoncorrenziali. Considerevoli investimenti nei terminal GNL sono già stati effettuati o sono pianificati per i prossimi anni. Gli investimenti in alcuni terminal GNL hanno beneficiato di deroghe rispetto all'obbligo di garantire l'accesso dei terzi, nell'ambito di un esperimento condotto dalle autorità di regolamentazione nazionali sotto la supervisione della Commissione. L'esperimento si prefigge di realizzare un equilibrio tra gli incentivi ex ante a investire e la concorrenza una volta realizzato l'investimento. I risultati sono ampiamente positivi, ma sono possibili miglioramenti.

3. MISURE CORRETTIVE

40. Per poter affrontare le disfunzioni del mercato evidenziate nell'indagine settoriale e migliorare considerevolmente la portata della concorrenza, è fondamentale applicare misure correttive di tipo concorrenziale e regolamentare. L'applicazione del diritto della concorrenza può dare un contributo significativo, ma da sola non può liberalizzare i mercati e ovviare a tutte le carenze individuate dall'indagine: è quindi necessaria anche una serie di misure di regolamentazione.

3.1. Applicazione del diritto della concorrenza

41. **L'utilizzo integrale e sinergico dei poteri attribuiti alla Commissione ai sensi delle norme antitrust (articoli 81, 82 e 86 del trattato CE), in materia di concentrazioni (regolamento 139/2004)⁹ e di aiuti di Stato (articoli 87 e 88 del trattato CE)** è necessario per massimizzare l'impatto dei provvedimenti della Commissione in materia di applicazione. La Commissione sta perseguendo con determinazione le violazioni delle norme comunitarie in materia di concorrenza (antitrust) nel settore ogniqualvolta sia necessario nell'interesse della Comunità, in stretta collaborazione con le autorità nazionali garanti della concorrenza.

3.1.1. Concentrazione del mercato

42. **La concentrazione del mercato è risultata essere uno dei principali elementi di preoccupazione ai fini della riuscita del processo di liberalizzazione.** Il potere di mercato dei monopoli dell'epoca pre-liberalizzazione non è ancora stato eroso. Ciò rende fondamentale l'intervento della Comunità ai sensi del regolamento sulle concentrazioni, per garantire che non si deteriori ulteriormente la struttura concorrenziale dei mercati rilevanti (che attualmente hanno per la maggior parte portata nazionale). In casi recenti di concentrazione sono stati applicate misure correttive quali disinvestimenti e cessioni di contratti e/o gas. Inoltre, è emerso il grosso tema dell'impatto dei contratti a monte a lungo termine sulla concentrazione a valle.

⁹ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2005.

43. I programmi di cessione di energia (ossia le aste delle centrali elettriche virtuali e i programmi di cessione di gas) sono un mezzo per sviluppare la liquidità del mercato ed aumentare le possibilità d'ingresso; costituiscono inoltre idonee misure correttive per i problemi di concorrenza non soltanto nell'ambito delle concentrazioni ma anche a titolo delle norme antitrust. Per essere pienamente efficaci devono essere ben strutturati e su vasta scala. Relativamente a tali programmi le autorità nazionali responsabili della concorrenza e della regolamentazione (ad esempio spagnole, francesi, austriache e tedesche) e la Commissione europea (per le concentrazioni) hanno acquisito una notevole esperienza che consente loro di evitare le insidie e di garantire l'efficacia di tali programmi. Per quanto riguarda il gas, i programmi di cessione presentano il vantaggio aggiuntivo di poter probabilmente aumentare la liquidità degli hub, la quale promuove segnali di prezzo non influenzati dall'aggancio del prezzo del gas a quello del petrolio.
44. In certe situazioni, le norme antitrust applicabili consentono anche di applicare misure strutturali di ampia portata per ovviare a violazioni delle regole di concorrenza, ad esempio nel caso in cui le misure correttive di natura comportamentale fossero meno efficaci per far cessare la violazione, ove esista un rischio di violazione duratura o ripetuta derivante dalla struttura stessa dell'impresa, oppure ove le misure correttive di natura comportamentale fossero più onerose¹⁰.
- 3.1.2. *Integrazione verticale e altre barriere all'entrata*
45. **Ogniquale volta la violazione delle regole di concorrenza sia agevolata dall'integrazione verticale tra imprese operanti nel campo della fornitura e generazione e dell'infrastruttura nonché da un' insufficiente grado di separazione, occorre applicare pienamente i poteri della Commissione al fine di prevenire abusi futuri.**
46. L'indagine settoriale ha inoltre confermato che l'analisi alla luce del diritto della concorrenza e, ove necessario, la formulazione di orientamenti deve riguardare in via prioritaria i casi in cui l'accesso ai mercati a valle sia precluso tramite contratti a lungo termine. Qualora tali contratti, conclusi da imprese dominanti, escludano altri operatori dal mercato, possono configurarsi violazioni degli articoli 81 o 82 del trattato CE a meno che ne conseguano efficienze compensative a vantaggio dei consumatori¹¹. Analogamente, contratti di acquisto di energia nel settore dell'elettricità possono avere effetti di esclusione.
47. Inoltre, la concentrazione dei contratti per l'importazione di gas tra un numero ristretto di operatori storici è uno dei motivi principali per cui non decolla la concorrenza al livello commerciale successivo. Mentre ciò di per sé non mette in questione i contratti a monte esistenti o futuri, impone attenzione rispetto ai loro effetti per i mercati a valle.

¹⁰ Cfr. articolo 7, paragrafo 1 e considerando 12 del regolamento 1/2003.

¹¹ L'analisi dei contratti a lungo termine tiene conto degli investimenti irrecuperabili eventualmente effettuati dalle parti, cfr. linee direttrici della Commissione sull'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3 del trattato (GU C 101 del 27.4.2004, pag. 97, punto 44).

3.1.3. *Integrazione del mercato*

48. **L'esclusione di concorrenti può verificarsi anche ad altri livelli della catena di valore, principalmente per quanto riguarda l'accesso all'infrastruttura (reti di trasmissione e distribuzione e/o impianti di stoccaggio), in particolare qualora sia interessato l'accesso transfrontaliero, impedendo così l'integrazione del mercato.** Tale accesso può essere bloccato da contratti di trasmissione a lungo termine e dal rischio connesso di accumulo di capacità. L'intervento in questo campo dovrebbe comprendere un'analisi degli effetti che i contratti a lungo termine dell'epoca pre-liberalizzazione hanno sulla concorrenza e della compatibilità di tali contratti con le regole di concorrenza.
49. Un'altra fonte di grave preoccupazione è costituita dalla carenza o dai ritardi negli investimenti da parte di società di trasmissione che hanno società di fornitura integrate verticalmente. Si rammenta che un'autorità nazionale garante della concorrenza ha accertato che un gestore di rete integrato verticalmente ha bloccato deliberatamente un progetto di investimento per avvantaggiare il proprio ramo fornitura privando i concorrenti dell'accesso ad una capacità maggiore¹².
50. **La ripartizione del mercato rimane uno dei maggiori ostacoli all'integrazione del mercato.** La lotta contro la collusione tra operatori storici rimane una priorità dei provvedimenti antitrust, e rispecchia la priorità generale della Commissione di opporsi ai tentativi delle imprese di coordinarsi tra loro piuttosto che di competere.

3.2. **Questioni strutturali e contesto normativo a favore della concorrenza**

51. Le risultanze dell'indagine settoriale consentiranno alla Commissione di impennare i provvedimenti di applicazione delle norme sui problemi più gravi individuati dalla relazione. Renderanno inoltre più agevole per la Commissione individuare misure correttive efficienti che possano risolvere effettivamente i problemi di concorrenza emersi in casi individuali.
52. Tuttavia, **dovranno essere affrontate in parallelo questioni fondamentali relative alla struttura del mercato e al contesto normativo**, per porre rimedio alle disfunzioni dei mercati dimostrate dall'indagine.

L'indagine settoriale ha individuato le seguenti carenze fondamentali principali nella struttura concorrenziale degli attuali mercati del gas e dell'elettricità:

- **conflitti d'interessi strutturali: un conflitto di interessi sistemico determinato dall'insufficiente separazione** delle reti dai segmenti concorrenziali del settore;
- **lacune nel contesto normativo: un persistente divario di regolamentazione** in particolare per le questioni transfrontaliere. I sistemi di regolamentazione esistenti sono incompleti e non combaciano;

¹² L'autorità italiana garante della concorrenza ha recentemente preso provvedimenti nei confronti delle tattiche dilatorie di un operatore storico rispetto all'ampliamento di un importante gasdotto di importazione.

- **una carenza cronica di liquidità**, nei mercati all'ingrosso tanto dell'elettricità quanto del gas: manca la linfa per il mercato e perdura il potere di mercato dei monopoli dell'epoca pre-liberalizzazione;
- **una carenza generale di trasparenza** delle operazioni di mercato del settore.

Le possibilità di azione di regolamentazione a livello CE sono discusse dalla Commissione nella comunicazione "Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità". Le risultanze dell'indagine settoriale e le carenze evidenziate di seguito corroborano l'analisi presentata dalla Commissione nella summenzionata comunicazione.

3.2.1. *Separazione*

53. **L'indagine settoriale conferma la risultanza secondo cui è fondamentale risolvere il conflitto di interessi sistemico connaturato all'integrazione verticale delle attività di fornitura e di rete**, che ha determinato investimenti carenti nelle infrastrutture e discriminazione. È fondamentale garantire che i proprietari e/o i gestori di rete non abbiano incentivi distorti dagli interessi di fornitura delle affiliate. Si tratta di un elemento particolarmente importante proprio nel momento in cui l'Europa ha bisogno di ingenti investimenti per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e creare mercati integrati e competitivi.
54. A tal fine, sarà necessario aumentare in maniera decisiva l'attuale inadeguato livello di separazione. Ciò a sua volta agevolerebbe anche la cooperazione tra gestori di rete.
55. Sul piano economico si è constatato che la separazione proprietaria costituisce il mezzo più efficiente per garantire la libertà di scelta degli utenti e incoraggiare gli investimenti. Questo perché imprese distinte che gestiscono la rete non subiscono l'influenza degli interessi propri alle imprese che operano sul lato dell'approvvigionamento/generazione in sede di decisioni di investimenti. Questa soluzione ha tra l'altro il vantaggio di evitare una regolamentazione eccessiva e oneri amministrativi sproporzionati. L'altra opzione – quella del gestore di rete indipendente – migliorerebbe la situazione attuale, ma richiederebbe una regolamentazione più minuziosa, prescrittiva e dispendiosa e non potrebbe eliminare del tutto i fattori che disincentivano un flusso adeguato di investimenti nella rete.
56. Inoltre, la consultazione pubblica non ha evidenziato alcun effetto sinergico significativo connesso all'integrazione verticale. In realtà, ove è stata realizzata la separazione proprietaria, l'esperienza dimostra che sia l'attività di rete sia quella di (produzione e) fornitura continuano a prosperare dopo la separazione.

3.2.2. *Il contesto normativo*

57. Se da un lato la separazione proprietaria contribuirebbe sostanzialmente a ridurre i problemi del potere di mercato e della mancanza di liquidità, è chiaro che saranno necessarie anche altre misure. Come l'indagine settoriale conferma, **l'Europa necessita di un sostanziale rafforzamento dei poteri delle autorità di regolamentazione e di un maggiore coordinamento europeo**. Ciò è in linea con le risultanze presentate dalla Commissione nella comunicazione "Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità". Soltanto un contesto normativo rafforzato

può fornire il quadro trasparente, stabile e non discriminatorio di cui il settore ha bisogno ai fini dello sviluppo della concorrenza e degli investimenti futuri.

58. Gli elementi principali di siffatto contesto rafforzato dovrebbero essere:

- l'attribuzione di maggiori poteri alle autorità nazionali indipendenti di regolamentazione nel settore dell'energia,
- un maggiore coordinamento tra autorità nazionali di regolamentazione nel settore dell'energia,
- una cooperazione rafforzata tra gestori del sistema di trasmissione, e
- un potenziamento sostanziale della coerenza della regolamentazione in ambito transfrontaliero.

59. **Il coordinamento rafforzato tra autorità nazionali di regolamentazione nel settore dell'energia, con l'attribuzione di un ruolo più importante alla supervisione della Comunità per garantire gli interessi del mercato interno**, in particolare per le questioni transfrontaliere e negli ambiti più critici per l'ingresso sul mercato, sarà necessario per colmare l'attuale divario di regolamentazione transfrontaliera cui non si può ovviare soltanto applicando le regole di concorrenza. Le possibili misure regolamentari sono discusse nella comunicazione "Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità".

3.2.3. *Carenza cronica di liquidità*

60. Norme rafforzate in materia di separazione e un migliore contesto normativo in particolare per le questioni transfrontaliere dovrebbero, nel medio periodo, ridurre considerevolmente e in modo sostenibile i problemi del potere di mercato e della mancanza di liquidità, apportando offerta aggiuntiva sui mercati nazionali concentrati. Tuttavia, **permangono gravi motivi di preoccupazione nel breve periodo, in riferimento alla mancanza di sufficiente liquidità** e di sostenuto potere di mercato sui mercati all'ingrosso, situazione che determinerà prezzi più elevati al dettaglio proprio in concomitanza della completa liberalizzazione il 1° luglio 2007.

61. Come già indicato, l'applicazione del diritto della concorrenza costituirà uno strumento importante per affrontare comportamenti anticoncorrenziali relativi a tale aspetto. Tuttavia, potranno risultare necessari altri interventi. Poiché i livelli di concentrazione sui mercati del gas e dell'elettricità rimangono elevati e rispecchiano spesso i monopoli dell'epoca pre-liberalizzazione, le autorità nazionali di regolamentazione nel settore dell'energia dovrebbero studiare la situazione dei rispettivi mercati in collaborazione con le autorità garanti della concorrenza ed elaborare idonee proposte. Tra le misure adottate in passato da una serie di Stati membri figurano i programmi di cessione (aste di centrali elettriche virtuali e programmi di cessione di gas).

62. Si rammenta inoltre che taluni Stati membri hanno stabilito nella legislazione nazionale limiti massimi di proprietà della generazione di elettricità e di controllo sui contratti a monte a lungo termine relativi al gas (importazioni e produzione nazionale); tali limiti risultano essere misure efficaci per ridurre rapidamente il

potere di mercato. Per quanto riguarda l'elettricità, siffatte misure potrebbero comportare disinvestimenti o swap di centrali su scala europea. Per il gas, potrebbero essere previsti cessione di gas, swap di contratti e/o disinvestimenti della produzione interna, già applicati in recenti casi di concentrazione. L'ampliamento delle zone, di dimensioni ridotte, dei gestori del sistema di trasmissione e l'introduzione di procedure di gara più aperte e flessibili per l'energia di bilanciamento potrebbero ridurre gli attuali elevati livelli di concentrazione sui mercati dei servizi di bilanciamento ed eliminare gli ostacoli all'ingresso, con ricadute positive sui mercati all'ingrosso.

63. Inoltre, l'indagine settoriale ha evidenziato l'importanza di potenziare le possibilità di ingresso mediante investimenti in nuove infrastrutture di generazione e di importazione di gas nonché di applicare rigorosamente le disposizioni "use-it-or-lose-it" (obbligo di utilizzo pena la perdita definitiva) per le infrastrutture e idonei siti di produzione.

3.2.4. *Manca di trasparenza nelle operazioni di mercato*

64. Viene riconosciuto a livello generale che occorre potenziare ulteriormente l'**accesso alle informazioni di mercato**. Tutte le pertinenti informazioni dovrebbero essere pubblicate in modo continuativo e tempestivo. Eventuali eccezioni dovrebbero essere rigorosamente limitate allo stretto necessario per ridurre il rischio di collusione. La trasparenza nel settore del gas e dell'elettricità dovrebbe essere migliorata ulteriormente grazie all'elaborazione di orientamenti, alla sorveglianza e se del caso all'adeguamento della regolamentazione vigente. Le proposte previste in materia sono illustrate nella comunicazione "Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità".

3.2.5. *Altre questioni importanti*

65. Oltre alle quattro tematiche fondamentali suesposte, occorre considerare anche altre questioni che possono determinare un contesto di mercato favorevole alla concorrenza. In proposito, la Commissione formula proposte specifiche di regolamentazione a livello CE nella comunicazione "Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità".
66. Le **tariffe al dettaglio regolamentate possono avere considerevoli effetti distorsivi** e in taluni casi impedire la creazione di mercati liberalizzati. È fondamentale procedere ad una valutazione dell'impatto che le rimanenti tariffe regolamentate di fornitura hanno sullo sviluppo della concorrenza, ed eliminare le distorsioni¹³.
67. Per far sì che l'accesso alle nuove infrastrutture non venga indebitamente limitato, la Commissione dovrebbe continuare a garantire che le **deroghe alle disposizioni in materia di accesso non siano nocive per lo sviluppo della concorrenza**. È importante continuare ad esaminare i progetti caso per caso applicando rigorosamente i principi di concorrenza e trovando il giusto equilibrio tra gli

¹³ Per il segmento delle utenze civili, è necessario trovare il giusto equilibrio tra concorrenza e obblighi di servizio pubblico universale.

incentivi per gli investimenti *ex ante* e la concorrenza *ex post*, nonché razionalizzare le procedure di deroga.

68. Per realizzare un'unica rete europea dal punto di vista dell'utente direte, è necessaria un'idonea armonizzazione dell' **organizzazione del mercato, in particolare per quanto riguarda le disposizioni che hanno effetti sugli scambi transfrontalieri**. Ogniqualevolta l'attuale capacità è insufficiente, è necessaria un'azione di sviluppo della capacità di interconnessione, pre-requisito per lo sviluppo della concorrenza e l'integrazione dei mercati. Tali scopi possono essere raggiunti soltanto grazie ad una maggiore cooperazione tra autorità nazionali di regolamentazione, che a sua volta promuova una maggiore cooperazione tra gestori del sistema di trasmissione a livello transfrontaliero nell'ambito di un ben preciso quadro procedurale.
69. Per **immettere sul mercato una maggiore capacità di trasmissione di gas** sarà importante chiarire la posizione giuridica dei contratti a lungo termine di trasmissione di gas *dell'epoca pre-liberalizzazione* ai sensi della seconda direttiva sul gas¹⁴, già assoggettati a rigorose norme "use-it-or-lose-it" e alle disposizioni del diritto della concorrenza.
70. Sono necessarie ulteriori modifiche della metodologia di **ripartizione di capacità di interconnessione limitata**. Per quanto riguarda l'elettricità, occorre promuovere il più possibile le aste implicite del giorno prima o misure equivalenti, per garantire il massimo utilizzo dei dispositivi di interconnessione. I gestori del sistema di trasmissione dovrebbero inoltre essere incentivati a massimizzare la quota di capacità transfrontaliera messa a disposizione del mercato¹⁵.
71. Per fornire sufficienti garanzie di effettivo accesso, **occorre riesaminare l'accesso dei terzi allo stoccaggio di gas in modo da realizzare il giusto equilibrio tra l'esigenza di accesso effettivo e il mantenimento di incentivi allo sviluppo di nuove capacità di stoccaggio**.
72. Un **sistema di monitoraggio degli scambi sui mercati all'ingrosso (ad esempio borse dell'energia)** aumenterebbe la fiducia dei soggetti attivi sul mercato e limiterebbe il rischio di manipolazione del mercato stesso. Alle autorità di regolamentazione dovrebbe essere conferito il potere di raccogliere e scambiare dati pertinenti nonché di elaborare raccomandazioni di provvedimenti per l'applicazione delle norme oppure di dare esse stesse esecuzione a tali provvedimenti.

4. CONCLUSIONE

73. L'indagine settoriale ha individuato una serie di gravi carenze che impediscono agli utenti europei dell'energia e ai consumatori di trarre pieno vantaggio dal processo di liberalizzazione. Le risultanze corroborano le conclusioni della comunicazione "Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità", elaborata dalla

¹⁴ Direttiva 2003/55/CE del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (GU L 176 del 15.7.2003, pag. 57). Sostituisce la prima direttiva sul gas.

¹⁵ Ad esempio, capacità limitata tenuta in riserva da alcuni gestori del sistema di trasmissione per le situazioni di emergenza può essere offerta al mercato come capacità interrompibile, e può essere riacquistata quando necessario, utilizzando ad esempio le rendite da congestione frontiera.

Commissione nell'ambito del seguito dato al Libro verde e in preparazione del riesame strategico della politica energetica dell'UE. Tali iniziative presentano le intenzioni della Commissione relative alle proposte di riforma della regolamentazione, destinate a realizzare un mercato interno dell'energia che contribuisca alla sostenibilità, alla competitività e alla sicurezza dell'approvvigionamento. Inoltre, e parallelamente, la relazione finale trae conclusioni riguardo ai provvedimenti di applicazione del diritto CE della concorrenza. Entrambi i summenzionati documenti si prefiggono di individuare e di ovviare agli ostacoli che si frappongono alla creazione di un mercato unico europeo dell'energia, nel quale i consumatori traggano pienamente vantaggio dall'apertura dei mercati alla concorrenza.