

All'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
Direzione mercati retail e tutele dei consumatori di energia
Piazza Cavour 5 – 20121 Milano

Oggetto: Risposta al Documento per la consultazione 397/2019/R/eel

Premessa

Col Documento per la consultazione in oggetto, l'Autorità avvia il processo per l'istituzione del servizio di salvaguardia per i piccoli clienti, residenziali e piccole imprese, secondo quanto disposto dalla Legge annuale per la concorrenza 2015. Nel disegno del Legislatore, tale servizio è finalizzato ad assicurare la continuità del servizio di fornitura dell'energia elettrica per i clienti che, transitoriamente, si trovano senza fornitore. In tal modo, la salvaguardia si configura quale meccanismo atto a garantire ai consumatori elettrici il servizio universale, in un contesto nel quale vengono superate le tutele di prezzo e l'individuazione di un fornitore sul libero mercato diventa il metodo ordinario attraverso cui ciascun consumatore finale viene approvvigionato di energia elettrica. Secondo la legge 124/2017, la salvaguardia deve essere aggiudicata attraverso "procedure concorsuali per aree territoriali e a condizioni che incentivino il passaggio al mercato libero".

Preliminarmente, è importante sottolineare due aspetti, che appaiono meritevoli di ulteriore approfondimento anche al di là delle proposte specifiche e delle relative risposte, che vengono riportate nel prosieguo di questo contributo.

In primo luogo, il Documento contiene numerosi suggerimenti di modifica alla normativa primaria. In alcuni casi, si tratta di condivisibili richieste di chiarimenti (per esempio laddove si chiede di precisare chi sia responsabile del servizio universale nel caso di indisponibilità dell'esercente il servizio di salvaguardia). In altri casi, le proposte appaiono meno condivisibili, in quanto avrebbero l'effetto di sovvertire il disegno concorrenziale della Legge 124/2017; in questi ultimi casi, oltre tutto, le proposte di modifica sono strettamente necessarie affinché le ipotesi poste in consultazione dall'Autorità possano essere adottate. Questa scelta appare assai singolare: un Documento di consultazione dovrebbe proporre diverse ipotesi nell'ambito del mandato dell'Autorità; non dovrebbe servire ad avanzare potenziali cambiamenti della normativa. Se l'Autorità avverte l'esigenza di suggerire a Governo e Parlamento delle modifiche alle norme vigenti, dovrebbe ricorrere allo strumento della Segnalazione.

Secondariamente, l'Autorità sembra far propria un'interpretazione nient'affatto ovvia della normativa vigente, secondo cui il servizio di salvaguardia dovrebbe applicarsi anche a tutti quei clienti che, al 30 giugno 2020, si trovino ancora in maggior tutela. Tuttavia, la Legge 124/2017 assegna al Ministero dello Sviluppo economico – attraverso un apposito Decreto Ministeriale

– il compito di disciplinare la transizione. Quindi, l'interpretazione prospettata dall'Autorità può essere valida solo nel caso in cui il Mise si astenga dall'adottare tale decreto (ferma restando la data del 1 luglio 2020, che l'Autorità stessa suggerisce di posporre almeno con riferimento ai clienti domestici). In sintesi, le premesse da cui muove il Dco – ossia che il servizio di salvaguardia coinvolga un numero molto elevato di clienti – si riferiscono a uno scenario che, nel disegno normativo, è residuale, mentre poco viene detto per quanto concerne lo scenario “a regime” nel quale il servizio di salvaguardia dovrebbe applicarsi a clienti che, per ragioni “patologiche” (es. fallimento del venditore), si trovino momentaneamente sprovvisti di fornitore.

Fatte queste premesse, procediamo a rispondere ai quesiti posti dall'Autorità, fermo restando che l'impostazione generale risente fortemente degli aspetti citati.

Risposta ai quesiti

Q1. Si concorda con gli orientamenti dell'Autorità in merito alle condizioni di accesso al servizio? Se no, per quali motivi?

Si concorda con gli orientamenti dell'Autorità in merito alle condizioni di accesso al servizio per quanto riguarda il servizio “a regime”. Non si ritiene, invece, che sia del tutto condivisibile l'individuazione del perimetro iniziale del servizio, in quanto le modalità di approvvigionamento dei clienti inerti devono essere stabilite dal DM di cui all'art.1, comma 67 della legge 124/2017.

Q2. Si condivide l'orientamento secondo cui non sia possibile richiedere l'attivazione del servizio da parte di clienti finali titolari di un contratto a condizioni di libero mercato? Se no per quali motivi? Quali specifiche criticità si rinvergono in proposito?

Si concorda con gli orientamenti dell'Autorità.

Q3. Si concorda con l'implementazione del modello 1? Per quali motivi?

Q4. Si ritiene preferibile l'implementazione del modello 1 bis? Per quali motivi?

Q5. Si rinvergono elementi di criticità rispetto all'implementazione dei modelli 1 e/o 1 bis? Indicare distintamente per ciascun modello tali elementi.

Q6. Si concorda con l'implementazione del modello 2? Per quali motivi?

Q7. Si rinvergono elementi di criticità nell'implementazione del modello 2? Per quali motivi?

Il modello 1, come riconosciuto dalla stessa Autorità (§3.22), di fatto ricalca l'attuale servizio di maggior tutela. Appare paradossale perseguire tale disegno proprio in attuazione di un provvedimento attraverso cui il Legislatore ha deciso di superare la maggior tutela.

Il modello 1 bis implica non solo il completo travisamento di quanto disposto dalla normativa in vigore (tant'è che l'Autorità stessa sottolinea che sarebbero necessari rilevanti modifiche legislative) ma addirittura uno sviluppo del mercato in senso opposto rispetto a quanto previsto dalla legge e alla direzione auspicata dal diritto dell'Unione. Di fatto, il modello 1 bis implica non solo il mantenimento dell'attuale servizio di maggior tutela – seppure sotto altro nome – ma addirittura di dotare un ente pubblico, Acquirente Unico Spa, di una vera e

propria rete commerciale per intrattenere i rapporti coi clienti finali. Ciò sarebbe del tutto incomprensibile nell'ambito delle regole vigenti, e – laddove fossero accolte le necessarie ipotesi di modifica normativa – porrebbe il nostro paese in probabile contrasto con le più recenti innovazioni a livello europeo. Infatti, la Direttiva 2019/944 prevede la possibilità di intervento pubblico nella definizione dei prezzi solo limitatamente ai clienti vulnerabili (art.5 comma 3) o in via transitoria (art.5 comma 6). La salvaguardia si riferisce a un perimetro molto più esteso rispetto a quello dei soli clienti vulnerabili, e non rappresenta un meccanismo transitorio ma permanente: come tale si pone in chiaro contrasto col diritto europeo.

Si concorda, invece, con l'implementazione del *modello 2*, che appare coerente con la normativa e soprattutto razionale nell'ambito di un disegno di mercato finalizzato a fare del libero mercato il meccanismo ordinario di approvvigionamento dell'energia elettrica per tutti i clienti, indipendentemente dalle loro dimensioni.

Q8. Quale tra le soluzioni prospettate è preferibile e per quali ragioni?

Q9. Si ritiene vi siano altre soluzioni che possano essere implementate in caso di indisponibilità dell'esercente il servizio di salvaguardia per i piccoli clienti? Quali e per quali motivi?

E' preferibile la soluzione *sub d)*, secondo cui si potrebbero indire nuove gare per assegnare i punti di prelievo agli esercenti già operativi. Tale soluzione appare al tempo stesso coerente con l'impianto generale della salvaguardia e facilmente implementabile.

Si potrebbe valutare l'ulteriore ipotesi, di selezionare – tramite gara e contestualmente all'aggiudicazione del servizio di salvaguardia a livello territoriale – un unico fornitore a livello nazionale con la funzione di subentrare agli esercenti temporaneamente o permanentemente indisponibili.

Q10. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di mantenere una struttura di prezzo per il servizio di salvaguardia per i piccoli clienti analoga a quella della maggior tutela? Se no per quali motivi?

Q11. Si concorda con l'applicazione al cliente di un prezzo variabile e unico al livello nazionale? Se no per quali motivi?

L'ipotesi di mantenere una struttura di prezzo analogo a quella della maggior tutela è accettabile in sede di prima applicazione – specie ove dovesse prevalere l'interpretazione dell'Autorità sull'estensione del perimetro del servizio di salvaguardia a tutti i clienti ancora in regime di maggior tutela alla data del superamento di tale servizio. Tuttavia, nelle fasi successive il servizio di salvaguardia dovrebbe “incentivare il passaggio al mercato libero” anche attraverso segnali di prezzo.

Si concorda con l'applicazione di un prezzo variabile e unico a livello nazionale, almeno quale soluzione transitoria. Nel medio periodo sarebbe opportuno differenziare il prezzo a livello territoriale, in modo tale da rendere il servizio di salvaguardia sempre più *cost-reflective*.

Q12. Si condividono le valutazioni dell'Autorità in merito al mantenimento di una metodologia di determinazione ex-ante dei corrispettivi a copertura dei costi di approvvigionamento e

dispacciamento con riferimento ai clienti domestici - opzione (a) - ed ex post con riferimento alle piccole imprese - opzione (b)? Se no per quali motivi?

Q13. Quali eventuali criticità si rilevano in merito alle prefigurate modalità di determinazione dei predetti corrispettivi di cui all'opzione (a)?

Q14. Quali eventuali criticità si rilevano in merito alle prefigurate modalità di determinazione dei predetti corrispettivi di cui all'opzione (b)?

Q15. Indicare, in particolare, gli interventi necessari e le relative tempistiche per l'implementazione rispettivamente delle opzioni di intervento (a) e (b).

Non si concorda con gli orientamenti dell'Autorità. Ragioni di efficienza economica e le potenzialità del progresso tecnologico, che saranno sempre più significative con la diffusione dei nuovi misuratori 2G e la digitalizzazione dei servizi, suggeriscono di allineare i prezzi al tempo reale. Inoltre, come detto dalla stessa Autorità (§3.71), la metodologia *ex post* potrebbe meglio riflettere il ruolo di ultima istanza che la legge evidentemente assegna alla salvaguardia.

Q19. Quali strumenti, diversi dal segnale di prezzo, si ritiene possano incentivare il cliente finale a passare al libero mercato? Per quali motivi?

Allo scopo di incentivare i clienti in salvaguardia a tornare sul mercato libero, oltre ai segnali di prezzo – che pure non possono né devono essere sottovalutati – l'Autorità potrebbe adottare misure di natura comportamentale sia dal lato dell'offerta sia dal lato della domanda.

Dal lato della domanda, i consumatori potrebbero essere destinatari di sistematiche comunicazioni in bolletta che evidenzino i potenziali vantaggi del passaggio al mercato libero. Laddove il prezzo di salvaguardia incorpori anche una componente incentivante di prezzo, questa potrebbe essere disegnata in modo crescente nel tempo, così da rendere tangibile il costo della permanenza nel servizio di salvaguardia. Tali comunicazioni potrebbero anche contenere l'indicazione di un numero limitato di offerte alternative – per esempio, le tre offerte Placet più convenienti tra quelle potenzialmente disponibili per il cliente in salvaguardia.

Dal lato dell'offerta, l'Autorità potrebbe prendere in considerazione la costruzione, attraverso il SII, di un elenco dei clienti inerti e/o di un elenco dei clienti in salvaguardia, i cui dati anche di consumo dovrebbero essere resi accessibili – sotto adeguate condizioni e nel rispetto della disciplina della *privacy* – agli operatori del libero mercato, in modo che questi possano esercitare azioni di acquisizione del cliente attraverso offerte personalizzate.

Q31. Si condivide l'individuazione di un numero minimo di clienti serviti negli ultimi 12 mesi pari ad almeno 50.000 quale condizione di partecipazione alle procedure concorsuali? In caso contrario, si ritiene preferibile una soglia di clienti serviti pari a 100.000? Per quali motivi?

Si ritiene che sia ragionevole prevedere, quale condizione di ammissibilità alle procedure concorsuali, l'individuazione di un numero di clienti serviti negli ultimi 12 mesi pari ad almeno 50.000 clienti. Una soglia superiore appare eccessiva per le ragioni illustrate nella risposta Q35.

- Q34. Quali informazioni si ritiene debbano essere messe a disposizione dei partecipanti alle gare ai fini della formulazione delle offerte e con quale granularità? Per quali motivi?
- Q35. Si concorda con l'orientamento dell'Autorità di disporre l'assegnazione di un numero minimo di punti di prelievo per esercente compreso tra 500.000 e 1.000.000? Se no per quali motivi?
- Q36. Indicare, in particolare, gli interventi e le tempistiche necessarie per l'adeguamento delle proprie strutture operative al fine di servire la predetta soglia minima di clienti finali.
- Q37. In alternativa quale dovrebbe essere il numero minimo di punti di prelievo da assegnare per esercente? Per quali motivi? Indicare, in particolare, i criteri che si ritiene debbano essere seguiti nella definizione della composizione delle aree di assegnazione del servizio.
- Q38. Quali misure si ritiene debbano essere implementate per garantire esiti concorrenziali delle procedure concorsuali? Per quali motivi?
- Q39. In particolare, indicare quali sono gli elementi che l'Autorità dovrà tenere in prioritaria considerazione per definire le aree territoriali (es. molteplici cluster omogenei ad esempio per tasso di morosità della clientela, contiguità geografica, ecc.)
- Q40. Al fine di favorire la partecipazione alle procedure concorsuali, quale orizzonte temporale dovrebbe intercorrere tra la fase di assegnazione del servizio e quella di attivazione del servizio stesso? Per quali motivi?
- Q41. Chi si ritiene essere un soggetto idoneo alla gestione delle procedure concorsuali?

I dati da fornire ai partecipanti alle gare dovrebbero includere, oltre al profilo di consumo il più granulare possibile per un periodo congruo (almeno il triennio precedente), informazioni relative alla storia creditizia del cliente e alle modalità di pagamento (in particolare, Rid o altro). Tali informazioni potrebbero essere fornite anche in modo anonimo, ma sono essenziali per i partecipanti alle gare per caratterizzare adeguatamente il rischio e formulare correttamente le offerte.

Si ritiene che la dimensione individuata dall'Autorità (tra 500.000 e 1.000.000 di punti di prelievo) sia eccessiva. Secondo i dati del Monitoraggio Retail condotto dall'Autorità, solo tre operatori attualmente servono almeno 1 milione di punti di prelievo (pari a circa il 3,4 per cento del mercato), e solo sette superano i 500 mila (circa l'1,7 per cento del mercato). Di questi, cinque su sette sono esercenti la maggior tutela. In tali condizioni, la partecipazione alle aste sarebbe necessariamente limitata. Tale preoccupazione è particolarmente importante nel caso in cui, secondo l'interpretazione dell'Autorità, l'intera massa dei clienti ancora in maggior tutela alla data di cessazione di tale servizio fossero trasferiti in salvaguardia. Pertanto, la dimensione media dei lotti dovrebbe aggirarsi attorno a 100-200 mila punti.

In caso contrario, e comunque a regime, una dimensione di 500.000 punti di prelievo per l'area territoriale di riferimento appare adeguata, in quanto in corrispondenza di un simile numero di pdp all'interno dell'area, solo una frazione limitata si troverebbe in salvaguardia in ogni particolare momento.

Si ritiene che debba essere valutata l'adozione di tetti *antitrust* per limitare l'aggiudicazione di un numero eccessivo di aree da parte di un unico soggetto.

- Q42. Si concorda con l'orientamento dell'Autorità di disporre l'assegnazione del servizio per un periodo iniziale di tre anni? Se no per quali motivi?
- Q43. In alternativa quale dovrebbe la durata del periodo di assegnazione del servizio? Per quali motivi?
- Q44. Si condivide l'ipotesi di tracciare un percorso di implementazione graduale che veda dapprima l'implementazione del servizio per le piccole imprese e successivamente anche per i clienti domestici? Se no per quali motivi?
- Q45. Quale orizzonte temporale si ritiene necessario ai fini dello svolgimento delle procedure concorsuali per l'assegnazione del servizio destinato rispettivamente alle piccole imprese e ai clienti domestici? Per quali motivi?
- Q46. Quale orizzonte temporale si ritiene necessario ai fini dell'adeguamento delle proprie strutture operative per partecipare alle procedure per l'assegnazione del servizio di salvaguardia per i piccoli clienti? Indicare, in particolare, gli interventi necessari e le relative tempistiche.
- Q47. Quale orizzonte temporale si ritiene necessario ai fini dell'attivazione del servizio rispettivamente per le piccole imprese e per i clienti domestici? Per quali motivi?

Si concorda con l'ipotesi di disporre l'assegnazione del servizio di salvaguardia per un periodo iniziale di tre anni.

In principio non vi sono obiezioni all'ipotesi di tracciare un percorso graduale di implementazione del servizio (e di conseguenza di cessazione della maggior tutela), individuando due fasi dedicate, rispettivamente, alle Pmi e ai clienti domestici. Tuttavia, tale ipotesi richiede rilevanti modifiche normative. Inoltre, la distanza tra le due scadenze dovrebbe essere limitata (sei mesi-un anno).