



DIREZIONE POLITICHE ECONOMICHE
Settore Energia, Mercato e Utilities

Roma, 30 ottobre 2019

Osservazioni di Confartigianato Imprese

Documento per la consultazione DCO 397/2019/r/eel

“Servizio di salvaguardia per i clienti finali domestici e piccole imprese del settore dell’energia elettrica di cui all’art. 1, comma 60 della legge n.124/17”

Prima ricognizione per l’acquisizione di elementi informativi utili alla definizione del servizio”

Premessa

Come è noto, la legge 124/17 (di seguito Legge Concorrenza) ha previsto un complesso iter preparatorio e propedeutico al superamento definitivo delle tutele di prezzo ad oggi esistenti per le piccole imprese e le famiglie.

In tale percorso il legislatore attribuisce un ruolo importante alle previsioni finalizzate alla trasparenza e conoscibilità del mercato che mettono il cliente finale nelle condizioni di poter scegliere attivamente il proprio venditore sul mercato libero. La consapevolezza della scelta del cliente finale è altresì il principio ispiratore, assieme alla concorrenza ed alla pluralità di fornitori, del Decreto Ministeriale a cui la legge attribuisce il compito di completare la disciplina necessaria alla cessazione della tutela di prezzo nel caso in cui le misure incluse nell’iter preparatorio non risultassero efficaci nell’operazione di spostamento di famiglie e piccole imprese dal Servizio di Tutela al Mercato Libero.

Con separata disposizione, resa necessaria dalla diritto alla continuità della fornitura, la stessa legge ha attribuito all’Autorità di Regolazione il compito di disegnarne il relativo mercato *“attraverso procedure concorsuali e a condizioni che incentivino il passaggio al Mercato Libero.”*

In estrema sintesi, dalla legge concorrenza emerge un modello di entrata nel mercato libero consapevole e volontaria dei clienti finali con un parallelo servizio di ultima istanza, anch'esso funzionale all'apertura del mercato perché costruito in base a principi che lo rendano non appetibile rispetto al mercato libero.

Partendo dalla premessa del ritardo dell'esecutivo e dalla convinzione che ove adottato il Decreto Ministeriale produrrebbe, nel breve periodo che ci separa dalla data del 1 luglio 2020 uno spostamento contenuto di clienti verso il mercato libero, l'Autorità prefigura, nel DCO 397/2019 alla nostra attenzione, un modello di mercato di salvaguardia come luogo di approvvigionamento dei piccoli clienti che a luglio 2020 non avranno scelto.

Il disegno prevede una struttura di prezzo invariata rispetto alla tutela e l'importante apertura ai venditori non collegati ad imprese di distribuzione, che concorreranno in aste in cui verranno messi a bando lotti di clienti. La conversione del mercato di salvaguardia alla funzione di ultima istanza attribuita dalla legge concorrenza, avverrà nel momento non determinabile in cui la numerosità dei clienti serviti diverrà residuale e viene proposto un trattamento differenziato dei piccoli clienti, con priorità per le piccole imprese. Per l'implementazione di tale modello l'Autorità stessa riconosce la necessità di interventi legislativi.

Confartigianato, in linea con quanto da sempre sostenuto - vedasi Documento di Risposta al DCO 421/2015 allegato- sulla centralità dell'ingresso consapevole del cliente finale nel mercato libero non può pertanto condividere la visione espressa nel DCO 397/2019 che, delineando di fatto un modello di contendibilità della tutela con assegnazione di lotti di clienti tramite procedure competitive, sostituisce l'asta alla scelta del cliente finale. La continuità nella struttura di prezzo e l'obiettivo di stabilità rispetto all'attuale servizio di tutela fanno presagire uno scenario in cui l'unico vero cambiamento percepibile dal cliente sarà il cambio di fornitore, subito, ed un assetto lato offerta caratterizzato da pochi grandi operatori. Se da un lato le motivazioni dell'Autorità sono comprensibili, dall'altro occorre evidenziare che la legge concorrenza ha fatto una scelta pro mercato nel quale è l'incrocio di domanda ed offerta a determinare il prezzo più efficiente e questo accade se il cliente è nelle condizioni di scegliere e se gli operatori sono in grado di competere tra di loro.

A nostro avviso sarebbero proprio il principio di consapevolezza dell'ingresso e della concorrenza e pluralità dei fornitori richiamati dalla legge 124/2017 a suggerire un'impostazione che privilegi ed in qualche modo pungoli il coinvolgimento dei clienti serviti in tutela tramite forme di cessione di clienti, *price-leverage* e regolazione asimmetrica, verso le quali auspicheremmo che l'Autorità sia disponibile ad avviare una riflessione.

Un siffatto approccio affronterebbe in maniera più incisiva l'elevato livello di concentrazione che caratterizza e pregiudica il dinamismo del mercato italiano ed una domanda complessivamente inelastica lato piccole imprese e clienti domestici, le cui ragioni non possono ricondursi esclusivamente alla pigrizia del cliente ma andrebbero altresì ricercate oltre che nella obiettiva difficoltà a svolgere valutazioni sui prezzi, nella presenza nelle bollette, soprattutto lato piccole imprese, di note ed ingombranti componenti non dipendenti dal mercato.

Il monitoraggio *Retail* 2018 infatti illustra infatti una quota di mercato rispetto all'energia dell'*incumbent* pari al 72,0 % nel settore domestico di cui 51% venduto in tutela e del 39,5% nell'ambito piccole imprese di cui il 19,5% servito in tutela. Queste proporzioni sono tali da suggerire soluzioni di cessione volontaria i clienti mirate alla riduzione di tali quote di mercato, regolate da ragionevoli tetti antitrust, da raggiungere in maniera graduale ed attraverso fasi intermedie in un arco temporale solidamente definito. Un tale approccio – con opportune misure che monitorino la partecipazione complessiva degli operatori al mercato libero, avrebbe il pregio di trovarsi in linea con il principio di ingresso consapevole del cliente finale, di aggirare quell'inerzialità del cliente dovuta all'esiguità dei risparmi attesi e, collocando il mercato di salvaguardia dei piccoli clienti nell'ambito di quella funzione di ultima istanza che gli è propria, supererebbe l'indubbia difficoltà organizzativa legata ad aste che riguardano milioni di clienti.

La differenziazione proposta di trattamento tra clienti domestici e clienti non domestici –premesse la necessità di un intervento legislativo riconosciuto dalla stessa Autorità – sulla base della maggiore capacitazione desunta dal tasso di cambiamento del venditore delle piccole imprese che si trovano sul mercato libero ci appare non condivisibile, perché la famiglia delle basse tensioni altri usi è caratterizzata da un'estrema eterogeneità. E' ragionevole presumere che le piccole imprese sul mercato libero debbano la loro capacitazione ai consumi rilevanti mentre le PMI tuttora servite in Tutela, presentano un prelievo medio assimilabile a quello di una famiglia numerosa, di cui probabilmente mutano le stesse difficoltà in termini di orientamento sul mercato. L'auspicio è quindi che si lavori ulteriormente sulla consapevolezza dei clienti finali, piccole imprese e clienti domestici, che si individui per questi ultimi un'area di vulnerabilità da tutelare che ricomprenda la povertà energetica e le fasce anziane della popolazione e che si stabilisca per tutti gli altri una tabella di marcia certa e complessiva di entrata nel mercato. Il completamento della liberalizzazione del mercato elettrico infatti rappresenta una grande opportunità per il Paese in termini di innovazione, occupazione, allocazione efficiente dei fattori di produzione e quindi riduzione dei prezzi, ma i benefici attesi variano considerevolmente in un'operazione che coinvolga venti milioni di punti oppure tre milioni oppure duecentomila ovvero, sotto il profilo dei volumi, quarantacinque, quattordici oppure sette Terawattora di volumi.

Osservazioni Specifiche

Accesso al servizio dei clienti finali

Il principio del rispetto delle scelte del cliente finale non tollera unidirezionalità dal mercato di salvaguardia al mercato libero ma deve valere anche all'inverso. Si ritiene che tale possibilità rappresenti uno stimolo per il mercato libero ad essere più efficiente del mercato di salvaguardia, effetto auspicabile almeno in costanza del periodo indefinito e quindi potenzialmente molto esteso in cui tale mercato assolverà la funzione di mercato di approvvigionamento dei piccoli clienti

Assetto del Servizio

Confartigianato si esprime in favore **Modello 2**, che essendo il più aderente al normale assetto degli operatori nel mercato libero, è quella tra le opzioni a disposizione nel DCO che realizza la maggiore semplificazione di mercato e reca vantaggi sia alla sua efficacia che alla sua conoscibilità da parte dei clienti finali.

Qualche perplessità si avanza relativamente al divieto di partecipazione per quei soggetti che non sono titolari del contratto di dispacciamento e trasporto. Se da un lato sono chiare le finalità dell'orientamento dall'altra l'imposizione di una tale barriera all'ingresso potrebbe apparire irragionevole poiché tali soggetti possono operare legittimamente sul mercato libero. Si ricorda inoltre che nel recente passato, si sono verificati importanti fallimenti da parte di operatori titolari dei contratti di dispacciamento e distribuzione, il che pone il tema dei controlli e del loro rafforzamento al centro di qualunque protezione del sistema.

Identificazione del responsabile della continuità di fornitura in caso di indisponibilità del servizio di salvaguardia per i piccoli clienti

Confartigianato ritiene preferibile l'opzione per l'indizione di nuove gare, che è la più funzionale all'esigenza di semplificazione del mercato e di comprensione dello stesso in capo ai clienti finali. Nello scenario prefigurato dal DCO dal 1 luglio 2020 potrebbero coesistere il mercato libero, il mercato di salvaguardia per le piccole imprese ed il mercato di tutela per le micro imprese ed i clienti domestici in cui le piccole imprese potrebbero essere riassegnate in caso di indisponibilità dell'esercente selezionato ad assolvere il servizio. Non è ragionevole pretendere la comprensione di questa complessità dal mercato di massa e per questo la regolazione dovrebbe tendere alla soluzione che realizza la maggiore semplificazione. Nell'ottica di responsabilizzazione dei venditori, si suggerisce di introdurre delle misure particolarmente penalizzanti nel caso di indisponibilità a prestare il servizio, come la decadenza dall' Albo Venditori.

Condizioni Economiche del Servizio

a) Struttura di prezzo e prezzo unico nazionale

Come accennato in premessa, l'inerzialità del piccolo cliente è dovuta a numerose ragioni che spaziano dalla contenuta entità dei risparmi attesi alla scarsa conoscenza delle componenti di costo della fornitura e della loro natura (regolata o sottoposta a mercato). La struttura di prezzo del servizio di salvaguardia dovrebbe porsi anche l'obiettivo di superare o contribuire a superare detta ridotta conoscenza dei costi di fornitura e per tale ragione non si condivide l'orientamento teso al mantenimento della struttura della tutela a cui Confartigianato preferirebbe la struttura di prezzo adottata dall'offerta Placet variabile. In altri termini per favorire la transitorietà del mercato di salvaguardia come mercato di approvvigionamento, si ritiene preferibile una struttura di prezzo che il cliente già trova sul mercato libero e che lo educerà a fare i dovuti raffronti tra parte fissa, spread applicato alla parte variabile e prezzo di borsa.

Esprimiamo favore nei confronti del prezzo unico nazionale per ragioni di coesione e solidarietà nazionale che vanno a beneficio dell'intero sistema Paese, poiché come correttamente evidenziato nel DCO il prezzo unico aiuta lo sviluppo delle realtà sane – e che pertanto sono buone pagatrici- che operano in zone in cui le condizioni di contesto presentano maggiori difficoltà rispetto al resto del Paese.

b) Modalità di determinazione delle componenti di prezzo

In linea generale Confartigianato ritiene che il principio a cui tendere in un mercato liberalizzato sia quello del massimo allineamento possibile dei costi della fornitura al cliente servito, perchè realizza trasparenza che a sua volta è fattore di catalizzazione del dinamismo competitivo nel mercato. A tal fine occorrerebbe fare il minor ricorso possibile a meccanismi stimati che comportino a valle componenti compensative, scarsamente comprensibili per il cliente finale e a volte, insistendo su clienti in base al loro potenziale diritto piuttosto che all'esercizio effettivo dello stesso, inique da un punto di vista civilistico, in quanto applicate in assenza di causa contrattuale. Coerentemente con quest'impostazione Confartigianato predilige l'opzione di determinazione ex post dei costi di acquisto dell'energia elettrica che aumenta la selettività nell'allocazione dei costi del servizio ai clienti finali, appare più replicabile sul ML e, in un'ottica di facilitazione della transizione verso lo stesso, maggiormente in linea con la struttura di prezzo dell'offerta Placet variabile. La difficoltà degli operatori con la fatturazione scorrevole potrebbe risultare anacronistica in un contesto in cui a breve i misuratori di seconda generazione saranno in grado di superare le fasce orarie.

c) Gradualità in aumento della componente alfa

Il principio della massima selettività nell'allocazione dei costi al cliente fornito da noi sostenuto contrasta con la proposta sull'aumento graduale della componente alfa, poiché sebbene le finalità siano chiare, l'incremento altererebbe le dinamiche di mercato ove slegato dalle esigenze compensative sorte a seguito della differenza tra prezzo offerto in gara e prezzo pagato dal cliente.

d) Strumenti incentivanti diversi dal segnale di prezzo e remunerazione dell'esercente.

Si suggerisce una campagna informativa istituzionale importante ed una comunicazione visibile e sintetica al cliente finale con la quale venga informato : del passaggio, della composizione e livello del prezzo che paga e della temporaneità della soluzione.

Si concorda con l'orientamento teso a ridurre la remunerazione dell'esercente in relazione agli insoluti verso il sistema, atteso che entrambi sono in ultima analisi a carico dei clienti finali.

Conclusivamente, come accennato in premessa si evidenzia l'opportunità dell'inserimento di un corrispettivo di gara, determinato euro/POD da versare per finalità generali di sistema afferenti alla tipologia di clientela oggetto dell'asta e che per le piccole imprese potrebbe essere destinato alla riduzione del gettito degli oneri generali del sistema elettrico su di esse gravanti.

Condizioni contrattuali del Servizio

Esprimiamo qualche perplessità su un'informazione generica sul servizio di ultima istanza, sia perché in una prima fase si tratterà di un mercato di approvvigionamento sia perché di scarso significato per il cliente medio di un mercato di massa. Riteniamo invece maggiormente significativa l'informazione dell'assegnazione tramite asta che unitamente alla comunicazione della possibilità di entrare a piacimento nel mercato libero, chiarisce al cliente finale il perché della propria posizione e le proprie opzioni. In linea con quanto da sempre sostenuto dalla Confederazione, l'informazione sulle condizioni economiche dovrebbe indicare i corrispettivi per le singole componenti differenziando quelli regolati, rispetto ai quali un'informazione puntuale sarebbe ridondante, da quelli di mercato, in tal caso risultanti dalle aste. La posizione della Confederazione sulla spesa come è nota e si rimanda ai posizionamenti nel tempo presentati. Si evidenzia che ove questa fosse la scelta, sarebbe importante mettere in evidenza la data in cui la spesa è stata calcolata, con l'evidenza delle variabili che potrebbero mutarne il contenuto.

Relativamente alla possibilità che l'esercente la salvaguardia proponga al cliente servito un'offerta di libero mercato si evidenzia la possibilità di un problema di privacy e della necessità del consenso preventivo del cliente assegnato tramite asta, per l'invio di tali offerte.

Identificazione degli Esercenti il Servizio e Misure per favorire gli esiti concorrenziali delle procedure

Pur comprendendo le finalità che spingono l'Autorità a proporre requisiti di partecipazione particolarmente stringenti che escludono sostanzialmente i "reseller" ed i venditori che abbiano servito un tetto minimo di punti aventi diritto alla tutela, si fa tuttavia presente che i requisiti proposti pongono delle barriere all'ingresso estremamente penalizzanti per la concorrenza tra operatori.

Poiché la finalità perseguita è quella della garanzia del sistema dalle insolvenze che come è noto si sono in un recente passato verificate da parte di operatori che come Gala ed Eviva sarebbero rientrati tra i soggetti ammessi, riteniamo che più che sulla numerosità dei clienti serviti e la titolarità di contratti di trasporto e dispacciamento, l'accento andrebbe messo sulle garanzie, eventualmente aggiuntive, che questi soggetti dovrebbero prestare e sulla frequenza e tipologia di controlli che l'Autorità dovrebbe effettuare sui soggetti ammessi. La competizione nei singoli lotti territoriali comporta benefici in termini di prezzo per i clienti finali e per tali ragioni sarebbe opportuno dimensionarli evitando lotti troppo estesi.

Relativamente al disegno delle procedure concorsuali, riteniamo che il tetto antitrust andrebbe considerato non solo rispetto al numero massimo di lotti aggiudicabili ma altresì alla quota di mercato detenuta dall'operatore all'esito della procedura che non può eccedere alcuni tetti ragionevoli quanto alla quota di mercato complessivamente detenuta.

Conclusivamente auspichiamo che le procedure concorsuali prevedano un corrispettivo di gara che sia destinato a produrre un gettito/rendita d'asta da destinare a finalità generali, pro mercato. Il gettito derivante dalle aste aventi ad oggetto le piccole e media imprese, potrebbe ad esempio essere destinato ad alleviare in peso degli oneri generali del sistema elettrico su tale tipologia di cliente