



Confederazione Nazionale
dell'Artigianato e della Piccola
e Media Impresa

OSSERVAZIONI IN MERITO AL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE ARERA
397/2019/R/eel

*Servizio si salvaguardia per i clienti finali domestici e piccole imprese del settore
dell'energia elettrica di cui all'art. 1, comma 60 della legge n. 124/2017*

*Prima ricognizione per l'acquisizione di elementi informativi utili alla definizione del
servizio*

OSSERRVAZIONI CNA

31 Ottobre 2019

PREMESSA

Con il presente documento di consultazione, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente si pone l'obiettivo di regolare la struttura del servizio di salvaguardia per gli utenti domestici e le piccole imprese sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 60 della legge n. 124/2017 c.d. Legge sulla concorrenza.

La legge richiamata, infatti, disponendo il definitivo superamento del regime di tutele di prezzo per la generalità degli utenti, ha demandato ad ARERA il compito di definire il mercato di salvaguardia per tutti i clienti finali che, alla data di superamento del Mercato Tutelato (1 luglio 2020), si trovassero senza un contratto di fornitura sul libero mercato.

Tale previsione si inserisce in un disposto più ampio (art. 1, comma 59 e ss) con cui il legislatore ha disegnato il percorso di uscita dalla Tutela ed il graduale passaggio al Mercato Libero, attraverso una serie di interventi regolatori e normativi scanditi e successivi e tali da garantire, da una parte, l'effettivo verificarsi delle condizioni minime di trasparenza e concorrenza sul mercato e, dall'altra, il rafforzamento della capacitazione dell'utente finale rispetto alla liberalizzazione del mercato dell'energia.

Pur trovandoci oggi in prossimità del termine previsto dalla legge, dobbiamo constatare l'inerzia del Governo nell'attuare quanto previsto in merito; inerzia che, de facto, inficia l'intenzione del legislatore di concretizzare un passaggio graduale e consapevole al Mercato Libero e tale da creare il minore choc possibile agli utenti, sia in relazione al funzionamento del mercato libero che in termini di possibili maggiori costi sostenuti. Tale stato di fatto genera incertezza tra tutti i soggetti che compongono la filiera dell'energia.

Tale quadro trova conferma nei dati forniti dall'ultimo monitoraggio retail realizzato da ARERA, che evidenzia come, ad oggi, circa la metà dei clienti finali, domestici e non domestici, si approvvigiona ancora nel Servizio di Maggior Tutela, nonostante nel frattempo sia intervenuto il completamento dei passaggi regolatori previsti dalla Legge Concorrenza per fornire all'utenza alcuni strumenti utili ad accompagnarla nella transizione verso il Mercato Libero.

Purtuttavia, al momento la data indicata per il superamento della Tutela resta confermata, prefigurando sulla carta il passaggio massivo e automatico di circa venti milioni di clienti dalla Maggior Tutela (che non esisterà più) al servizio di Salvaguardia (che deve essere strutturato).

Da tale circostanza prende le mosse l'intervento in oggetto, per fornire, anche alla luce della vacanza normativa, una sorta di "paracadute" alla generalità degli utenti che vedranno decadere i loro contratti di fornitura di energia al venir meno ex lege del Mercato Tutelato.

In tal senso, il presente documento di consultazione si prefigge l'obiettivo di bilanciare la definizione di un servizio di salvaguardia residuale e temporaneo rispetto al Mercato Libero, con l'esigenza di tutelare il cliente finale rispetto ai possibili (inevitabili) impatti repentini e improvvisi, in particolare per quanto riguarda il prezzo applicato.

A tal fine il regolatore, immaginando la non fattibilità tecnica dello switch massivo di venti milioni di clienti dal Mercato Tutelato alla Salvaguardia, propone di trattare in maniera diversa i clienti di dimensioni maggiori rispetto a quelli più piccoli (utenti domestici e micro imprese, che hanno consumi energetici analoghi), prevedendo per i primi l'uscita dalla Tutela alla data prevista dal legislatore e per i secondi un passaggio più soft.

Pur comprendendo tale ratio – e confermando al contempo la preferenza per soluzioni pro-mercato – non possiamo non considerare che tale intervento esonda dai confini normativi indicati dalla norma primaria, prefigurandosi come una “fuga in avanti” che il regolatore realizza in piena consapevolezza seppur a garanzia di un interesse generale.

A nostro avviso, infatti, gli orientamenti posti in consultazione prefigurano la definizione di un servizio di salvaguardia che, almeno in una prima fase, non si caratterizzerà tanto come transitorio e residuale (elementi tipici della salvaguardia stessa), quanto piuttosto come un contenitore volto a sostituire la Tutela. Ne danno in tal senso conferma sia l’indicazione di condizioni contrattuali standard, mutate dall’attuale configurazione dell’Offerta Placet, sia la definizione di condizioni economiche che ricalcano quasi completamente quelle che presiedono all’attuale struttura di prezzo del Mercato Tutelato.

È evidente che tale approccio è volto a limitare gli choc che potrebbero prodursi sull’utenza in assenza di un tempestivo intervento del Governo, in particolare fornendo ai soggetti della filiera un benchmark di riferimento che sostituisca il Mercato Tutelato.

In linea di principio, tale approccio potrebbe essere anche condivisibile in quanto volto a tutelare il cliente finale, ma non è scevro da criticità rilevanti.

In primo luogo, un’azione regolatoria così spinta e realizzata in assenza di adeguata copertura normativa rischia, a nostro avviso, di esporsi a possibili contenziosi in sede giurisdizionale. Nulla toglie, infatti, che qualora ARERA completasse la definizione della salvaguardia così come prospettata, l’esito possa essere impugnato da un soggetto che abbia titolo o interesse a procedere in tal senso. Ipotesi che contribuirebbe ad aumentare ulteriormente l’incertezza tra gli operatori.

A tal proposito, evidenziamo la perplessità circa la scelta di ARERA di non esercitare il potere di segnalazione presso il Governo e il Parlamento che la legge ha affidato al regolatore e che rappresenta uno strumento importante di richiamo alle istituzioni circa la necessità di operare o non operare una certa opzione normativa.

Si potrebbe obiettare che tale potere rappresenta una “arma spuntata” che, non vincolando il ricevente ad agire, corre il rischio di restare lettera morta. Tuttavia, la segnalazione lascia traccia di un richiamo politico, ancorché pratico, che il regolatore fa a chi esercita il potere legislativo circa la necessità di adottare una decisione utile all’interesse generale. A nostro avviso, pertanto, l’attuale intervento avrebbe dovuto avere come premessa tale importante passaggio istituzionale.

La stessa Autorità fa più volte riferimento nel testo al fatto che la definizione della salvaguardia così come prospettata necessita di successivi passaggi normativi che ne avallino la legittimità. In particolare, ARERA auspica l’intervento del legislatore per definire il graduale superamento del Mercato Tutelato che veda come primi soggetti uscenti le piccole imprese, in attuazione di quanto previsto dall’art. 5 della Direttiva UE 2019/944 sul mercato interno dell’energia a favore dell’ipotesi di mantenimento del regime di tutela, per alcune tipologie di soggetti (utenti domestici e micro imprese) e per periodi limitati, nelle more della effettiva realizzazione della concorrenza tra i diversi fornitori di energia e della definizione di prezzi al dettaglio efficace e basata sul mercato.

Tale ipotesi, che potrebbe essere condivisibile in quanto organizzerebbe un percorso di uscita dalla Tutela graduale e accompagnato, rischia tuttavia di non essere coerente con la necessità di recepimento organico e complessivo di una disciplina più generale sul mercato dell’energia, in cui trovano spazio elementi rilevanti per la transizione energetica e

per il futuro sviluppo del sistema elettrico e di cui il mantenimento del regime di Tutela di prezzo è un aspetto parziale.

Non meno rilevante è la possibilità che tale intervento regolatorio, qualora sia completato e consolidato nell'ordinamento, orienti il mercato dell'energia verso una struttura che finirà per favorire gli operatori più strutturati a danno della concorrenza.

Il servizio di salvaguardia, infatti, potrà essere fornito solo da quegli operatori che, in presenza dei requisiti economici e funzionali previsti dal regolatore, parteciperanno alle aste per l'assegnazione delle gare. In tale contesto è possibile che, considerata la mancata attuazione delle previsioni della Legge Concorrenza e in vista della definizione di un servizio di salvaguardia "rafforzato" (ossia volto ad accogliere milioni di utenti finali), gli operatori attivi sul mercato della vendita di energia scelgano consapevolmente di partecipare alle aste per la salvaguardia proprio per accaparrarsi successivamente gli stessi clienti nell'ambito delle loro offerte di Libero Mercato.

In tal senso, la partecipazione alle gare per l'assegnazione del servizio di salvaguardia potrebbe essere approcciata dagli operatori proprio come una strategia commerciale ad hoc per spiazzare la concorrenza e ampliare i propri margini commerciali. Ipotesi che trova una ulteriore aggravante nell'attuale distribuzione degli utenti tra i diversi operatori, che vede una forte concentrazione del mercato a favore di pochi soggetti strutturati ex incumbent.

In merito, è opportuno ricordare che le imprese – stante anche i dati del Monitoraggio retail ARERA – risultano attualmente più dinamiche degli utenti domestici rispetto al funzionamento del mercato dell'energia e con una migliore capacità di districarsi tra le diverse offerte di fornitura. Sono pertanto più in grado di scegliere il loro fornitore nel mercato, anche grazie all'azione operata a loro favore dalle associazioni di rappresentanza nell'ambito delle attività di supporto agli associati.

Ciò premesso, vogliamo evidenziare che per favorire il più rapido passaggio delle imprese (BT altri usi) verso il Mercato Libero – anche nella prospettiva della strutturazione della salvaguardia secondo gli orientamenti di cui al DCO 397/2019 – sarebbe utile rafforzare gli strumenti cui le imprese stesse – anche tramite le loro organizzazioni di rappresentanza – possono accedere per avere migliore conoscenza delle proprie caratteristiche di consumo e di tutti i flussi informativi loro riferiti in relazione ai contratti di fornitura esistenti o pregressi.

Ci riferiamo alla possibilità di accesso ai dati del Sistema Informativo Integrato, che potrebbe essere estesa a soggetti terzi delegati quali le organizzazioni di rappresentanza delle imprese al fine di affiancarle nel percorso verso il mercato libero e verso un rapporto più consapevole e strutturato con il mercato dell'energia.

Tale possibilità, inoltre, si rende a nostro avviso necessaria anche per orientare le imprese nel mercato retail dell'energia in presenza di comportamenti non corretti e non trasparenti degli operatori della vendita che, in vista della definitiva liberalizzazione del mercato, stanno mettendo in atto campagne commerciali e di marketing molto aggressive e fuorvianti per accaparrarsi i clienti.

Sotto tale punto di vista, non ha certo giovato l'assenza di una campagna informativa istituzionale che desse contezza alla generalità degli utenti di un passaggio cruciale quale la liberalizzazione del mercato dell'energia, che cambierà non solo la struttura del mercato ma anche il ruolo che l'utente finale avrà all'interno del sistema energetico nella doppia veste di produttore e di consumatore di energia. Un passaggio che acquista ancor più rilevanza nel

contesto della decarbonizzazione in atto e della transizione del sistema energetico verso una maggiore elettrificazione di consumi.

Tutto quanto premesso finora segnala la nostra preoccupazione circa l'azione di ARERA, che auspichiamo il regolatore voglia cogliere in questo avvio di confronto con gli stakeholders volto ad acquisirne le prime impressioni in merito.

Pur ammettendo, infatti, l'opportunità di un intervento volto ad attenuare gli impatti sulla collettività del drastico superamento del regime tutelato in presenza di una sostanziale staticità del quadro normativo generale, è forte il rischio che la salvaguardia prospettata possa, a lungo andare ed in assenza di adeguati correttivi che rimuovano o attenuino le criticità finora evidenziate, consolidare le modalità di approvvigionamento dell'energia attraverso il meccanismo delle aste ad essa sottese e sortire quindi un effetto opposto a quello desiderato.

E' pertanto opportuno che mantenga le caratteristiche di temporaneità e residualità, strutturandosi come benchmark di riferimento per il mercato libero ma non come mercato parallelo, e favorendo la rapida uscita dalla salvaguardia degli utenti finali anche attraverso l'adozione di soluzioni incentivanti ad hoc.

Alla luce di quanto detto finora, riportiamo di seguito alcune osservazioni più puntuali sul contenuto del DCO.

OSSERVAZIONI

ASSETTO DEL SERVIZIO

In relazione all'assetto del servizio di salvaguardia, quale premessa necessaria alla definizione dei passaggi organizzativi successivi, riteniamo che il Modello 1 rappresenti la soluzione da implementare, considerate le difficoltà di strutturare il servizio in tempi così brevi e nelle attuali incertezze.

Tale Modello, infatti, prende le mosse dall'attuale strutturazione del ruolo di Acquirente Unico all'interno del Mercato Tutelato nell'ambito dell'approvvigionamento e, in prospettiva, non implicherebbe particolari modifiche rispetto a quanto finora vigente. Sarebbe quindi una soluzione facilmente adottabile anche in termini temporali.

Inoltre, il Modello 1 opta per una soluzione in cui l'acquisto dell'energia sul mercato all'ingrosso è realizzato da un soggetto pubblico autorizzato, in vece degli esercenti il servizio di salvaguardia, ad un prezzo che sarebbe uguale per tutti. I venditori che volessero partecipare alle aste per l'assegnazione del servizio, quindi avrebbero a disposizione il medesimo parametro di costo su cui basare le loro offerte d'aste.

Inoltre, tale Modello 1, mantenendo il rischio credito completamente in capo ad AU ed ai distributori, rendendo più trasparente la gestione della morosità che in caso contrario, andrebbe a riflettersi sui costi di partecipazione alle aste e sulla definizione della PCV, ricadendo quindi sugli utenti finali.

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

In merito segnaliamo che la soluzione prospettata di affidare tale compito ai soggetti che svolgono già il servizio di Maggior Tutela sarebbe più rapidamente implementabile, ma comporterebbe al contempo il rischio di assegnare un vantaggio competitivo a favore dei pochi soggetti che, ad oggi, operano nel Mercato Tutelato.

Nella plausibile ipotesi di tempi medio-lunghi per l'implementazione del servizio di salvaguardia, sarebbero proprio questi soggetti i primi ad accogliere gli utenti uscenti dal Mercato Tutelato, avviando per primi (e più facilmente) le campagne commerciali di acquisizione clienti nel Mercato Libero.

E' quindi necessario, nell'ipotesi di praticare tale soluzione, che vengano rafforzate non solo le regole di unbundling - necessità che resta comunque valida in generale anche nel meccanismo di assegnazione delle aste e nei successivi passaggi conseguenti - ma anche le azioni di vigilanza e controllo da parte delle Autorità di regolazione.

CONDIZIONI ECONOMICHE DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO

L'adesione ad un assetto del servizio basato sul Modello 1, implica necessariamente la definizione di condizioni economiche di erogazione del servizio fondate su un modalità ex ante di definizione dei costi, analogamente a quanto già succede nel Mercato Tutelato.

Il modello ex ante, infatti, basato sulla stima di alcune componenti e dei loro valori storici, e sul loro aggiornamento trimestrale, implica l'allineamento del prezzo finale ai valori del costo dell'approvvigionamento, ridimensionando lo spiazzamento del costo per gli utenti finali.

Sebbene ciò non rappresenti la soluzione meglio rispondente alle caratteristiche del Mercato Libero, nell'immediato tuttavia attenuerebbe gli inevitabili choc, in termini di maggiori costi, che la repentina uscita dalla Tutela comporterebbe inevitabilmente. Inoltre, riteniamo che l'implementazione del modello ex ante di definizione dei costi debba essere applicato indifferentemente ai clienti non domestici e a quelli non domestici, e che quindi non debba essere prevista una applicazione differenziata di modelli come suggerito da ARERA.

Ciò premesso, e ribadita la necessità di mantenere il carattere di residualità e transitorietà della salvaguardia, si potrebbero prevedere meccanismi economici incentivanti e premiali a favore dell'utente finale che lo aiutino ad uscire rapidamente dalla salvaguardia; ad esempio, si potrebbe fissare amministrativamente una forma di sconto per gli utenti in salvaguardia che transitano verso il mercato Libero entro un breve lasso di tempo (es. finestre temporali di tre/sei mesi, con uno sconto progressivo sulla base dei tempi di uscita).

Tale ipotesi così strutturata, sebbene bypassi l'azione commerciale dei singoli operatori, di fatto rappresenterebbe una valida spinta al rapido svuotamento della salvaguardia, che potrebbe essere supportata anche dal ruolo attivo che le associazioni rappresentative delle piccole imprese potrebbero avere in tale contesto.

Un'ultima considerazione va fatta sul meccanismo di compensazione dei costi sostenuti dagli operatori nel partecipare alle gare per l'assegnazione del servizio di salvaguardia.

Se da una parte si comprende la necessità di remunerare gli operatori per l'attività di fornitura del servizio di salvaguardia, non si condivide tuttavia la modalità qui individuata, che chiama in causa ancora una volta il cliente finale .

Non è a nostro avviso equo fare ricadere sull'utente, attraverso la corresponsione della componente alfa, l'onere di ripagare gli operatori per gli scostamenti che potrebbero prodursi tra i costi preventivati e quelli effettivamente sostenuti. Ben venga l'istituzione di un sistema perequativo che compensi gli esercenti rispetto alle ipotesi di scostamento dei costi richiamate anche nel testo, purché il suo finanziamento non sia a carico degli utenti finali, già fortemente impegnati nella contribuzione agli oneri per il sistema energetico.

Si potrebbe al contrario immaginare che siano gli stessi operatori a finanziare un fondo destinato a tale finalità, secondo un modello mutualistico tutto interno ai soggetti che si aggiudicano le aste per la salvaguardia.

IDENTIFICAZIONE DEGLI ESERCENTI IL SERVIZIO

Per identificare i soggetti ammessi alle procedure concorsuali, riteniamo debbano essere individuati requisiti molto stringenti, al fine di garantire al contempo la necessaria concorrenza tra gli operatori e la qualità del servizio di fornitura per gli utenti finali.

Il servizio di salvaguardia qui configurato, infatti, dovrebbe accogliere in prima battuta almeno due milioni di utenti non domestici e, a tendere, tutti gli altri. Un numero certamente impegnativo e rispetto al quale gli operatori che intendono partecipare alle gare devono poter rispondere adeguatamente e senza rischi per l'utenza.

In merito sono due le criticità più importanti: la prima, già espressa in premessa , è che il servizio di salvaguardia possa essere erogato soltanto da operatori più strutturati, cioè in grado di rifornire un numero improvvisamente più elevato di clienti senza choc per il proprio sistema; la seconda, connessa a questa, è che gli operatori che volessero partecipare alle gare per la salvaguardia dovranno infatti possedere i requisiti operativi necessari a sostenere il servizio a favore di un numero di clienti che potrà aumentare in breve tempo.

In tal senso, l'ipotesi di ammettere alle gare solo quegli operatori che nel corso dell'anno precedente abbiano rifornito tra i 50.000 e i 100.000 utenti potrebbe risultare efficace, purché accompagnata dal rafforzamento delle regole di unbundling e dall'effettivo controllo del loro rispetto.

Misure per favorire esiti concorrenziali delle procedure

In merito, segnaliamo la preoccupazione che, sulla base del set informativo a disposizione dei partecipanti, in cui un elemento importante è rappresentato dal livello di morosità dell'area da assegnare, la partecipazione alle gare da parte degli operatori ammessi possa avvenire solo per quei "lotti" più profittevoli, per numero di clienti presenti e per basso livello di morosità.

E' del tutto evidente che, in tal modo, è forte il rischio che restino "scoperti" territori del sud del paese, in cui il livello di morosità è tuttora alto a causa delle condizioni di disagio

economico e sociale della popolazione e di altre cause strutturali che non consentono a cittadini ed imprese di essere regolari nel pagamenti delle fatture.

Per scongiurare tale possibilità, sarebbe opportuno individuare come basa d'asta due territori distinti, uno più "profittevole" e l'altro no, da assegnare congiuntamente in modo da garantire quanto più possibile la copertura omogenea del territorio nazionale.

Infine, è positiva l'ipotesi di applicare tetti antitrust in sede di partecipazione alle gare, anche limitando il numero di aree che possono essere assegnate allo stesso operatore.