



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

**Audizioni periodiche dell'Autorità  
per l'energia elettrica e il gas e il sistema idrico**

**Rendicontazione delle attività, svolte dall'Autorità  
per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico  
nel periodo gennaio 2015-marzo 2016,  
nell'ambito del Quadro Strategico  
per il quadriennio 2015/2018**

**Audizione CNA**



## Premessa

La crisi congiunturale che il sistema produttivo italiano si è trovato ad affrontare negli ultimi anni ha messo seriamente in difficoltà la sopravvivenza stessa delle nostre imprese. Il fitto reticolo di imprese piccole e piccolissime che caratterizza l'economia del nostro paese ha resistito stoicamente alla crisi globale, subendone tuttavia le molte ricadute negative.

In tal senso, per quanto attiene alle materia di competenza di questa Autorità, il peso della bolletta energetica che - nonostante il prezzo delle materie prime sia crollato nel frattempo - per le PMI rimane ancora al di sopra della media Europea, rappresenta per le nostre imprese un gap competitivo non indifferente, che contribuisce a rallentare i timidi segnali di ripresa che si cominciano a riscontare nell'economia nazionale.

Nonostante gli ultimi dieci anni abbiano rappresentato una fase di profonda evoluzione del mercato energetico, permangono ancora fattori di complessità che non consentono alle PMI di operare con piena consapevolezza le proprie scelte energetiche e, di conseguenza, di cogliere i potenziali benefici della concorrenza.

L'anno in corso, caratterizzato da un profondo dibattito in tal senso, spinto dal (troppo) lungo iter di approvazione del DDL Concorrenza, può rappresentare una importante occasione per intervenire più radicalmente nel senso della trasparenza, qualità ed economicità del settore.

L'appuntamento delle audizioni periodiche che l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico organizza con gli stakeholders per rendicontare annualmente la propria attività rappresenta quindi un'occasione utile e gradita per segnalare ancora una volta quali siano le maggiori criticità che impediscono al tessuto delle PMI di ripartire e la necessità che l'attività regolatoria dell'Autorità stessa sia volta a garantire maggiore efficienza e qualità del settore energetico.

## Osservazioni

Il primo tema su cui poniamo l'attenzione è, come accennato in premessa, quello della necessità di operare interventi più decisi al fine di alleggerire il costo della bolletta per le PMI. In tal senso, è inevitabile richiamare l'attenzione dell'Autorità sulla **ristrutturazione degli oneri di sistema** prevista dal decreto-legge c.d. Milleproroghe 2016 (art. 3, comma 2, lett. b) DL. 30 dicembre 2015, convertito con modificazioni dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21).

La norma ha esteso anche ai clienti non domestici in bassa e media tensione la revisione dei criteri di applicazione degli oneri di sistema, prevedendo lo spostamento di alcune componenti tariffarie dalle parti variabili (€/KWh) alle parti fisse (€/mese o €/KW), con conseguente spostamento del contributo al gettito dai soggetti che consumano di più a quelli che consumano di meno.

Tale spostamento agevolerà infatti i soggetti a maggior consumo, che potranno approfittare del maggior risparmio derivante dalla riduzione della spesa relativa alle parti variabili, mentre penalizzerà fortemente quei soggetti che hanno investito sull'autoproduzione e sull'autoconsumo, i quali non potranno in alcun modo intaccare il totale della spesa elettrica.

Una logica contraddittoria che, oltre ad aggravare una composizione tariffaria già estremamente sbilanciata verso le PMI (come è noto, gli oneri di sistema gravano già per il 35,2% sulle bollette delle utenze BT altri usi), va contro gli obiettivi di efficienza e sostenibilità energetica su cui l'Italia ha confermato il proprio impegno da ultimo nel recente Accordo di Parigi.

La modifica introdotta dal decreto Milleproroghe dunque preoccupa fortemente. Pertanto CNA auspica che l'Autorità, nell'attuare la riforma e definire i criteri che presiederanno alla nuova struttura degli oneri di sistema - che hanno come riferimento generico i criteri che presidono alla definizione della tariffa di rete - operi in maniera tale da ridurre il più possibile le ricadute negative sulla bolletta delle imprese micro e piccole.

Per quanto attiene al funzionamento del mercato, si apprezzano alcuni segnali positivi derivanti dall'attività regolatoria fin qui espletata dall'Autorità, al fine di renderlo più

efficiente in vista della definitiva liberalizzazione, come previsto dal DDL Concorrenza (AS 2085) in via di approvazione parlamentare.

Nell'intenzione del legislatore, il superamento della disciplina transitoria - che ha portato alla istituzione del mercato tutelato - avverrà a partire dal 1 gennaio 2018 ed a quella data dovranno essere tutte realizzate e strutturate le condizioni che il DDL Concorrenza stesso (se si concluderà l'iter di approvazione) ha posto per il funzionamento efficiente ed efficace del libero mercato dell'energia.

In tale ottica sono quindi apprezzabili alcuni primi interventi attuati dall'Autorità, ad esempio in tema di fatturazione e switching, e si attende la fase di prima attuazione delle nuove disposizioni per verificarne la tenuta.

Va segnalato tuttavia che la qualità dei documenti di fatturazione rimane ancora estremamente bassa.

Continua a persistere il fenomeno della **fatturazione "stimata"**, basata non sul consumo reale ma su quello che l'operatore ipotizza abbia potuto fare il cliente; fenomeno che può tradursi anche nelle c.d. maxi-bollette, fatture di importo troppo oneroso che, nel caso di una impresa, possono raggiungere anche l'ordine di molte decine di migliaia di euro, mettendo a dura prova la tenuta dell'impresa stessa.

Secondo i dati raccolti dall'**Osservatorio CNA sulle bollette elettriche**, strutturato per monitorare alcune caratteristiche della fornitura energetica degli associati, su un campione di circa 1000 fatture riferite ad imprese operanti nei soli settori del benessere, della meccanica e delle autoriparazioni, quasi il 20% è di conguaglio, il 6% è calcolato su base di stime, mentre più del 20% delle fatture analizzate non indica se si tratti di consumi reali o stimati. Soltanto il 53,6% delle bollette considerate è stato emesso sulla base di consumi reali (dati 2015).

Si tratta di dati rilevanti, che incidono per migliaia di euro sul bilancio di una piccola impresa e che non possono essere giustificati, tenuto conto dell'attuale livello della tecnologia.

L'esistenza all'interno dei siti produttivi di misuratori digitali, leggibili a distanza, di cui risulta essere in programma la sostituzione con strumenti ancora più avanzati, non ammette

ulteriormente il protrarsi di tale pratica, imputabile semmai con sempre maggiore evidenza alla sfera dei rapporti esistenti tra esercenti e distributori. L'Autorità potrebbe valutare la possibilità di strutturare un **sistema sanzionatorio più efficace** di tali comportamenti, considerata l'entità degli indennizzi esistenti a carico del distributore, talmente esigui da rappresentare una voce di preventivo per le stesse imprese distributrici.

L'inasprimento delle sanzioni potrebbe, nei casi di comportamenti reiterati e particolarmente gravi, riguardare anche interventi sulla concessione. Certamente così strutturato il sistema potrebbe fungere da più efficace deterrente.

Legato al tema della misura effettiva dei consumi energetici e quindi della fatturazione, è poi il tema della **contabilizzazione del calore**, su cui è alta l'attenzione anche a seguito dell'intervento parlamentare sullo schema di modifica del decreto legislativo 102/2014 in materia di efficienza energetica che il Governo ha presentato alle Camere per il parere.

Il decreto aveva individuato sia gli strumenti tecnici atti alla misurazione (ripartitori e totalizzatori) utilizzabili per le molteplici tipologie di corpi scaldanti, nonché le modalità di ripartizione generale della spesa per il consumo effettivo nei condomini. Su tali definizioni ed in virtù degli obblighi di adeguamento previsti dalla norma, da ottemperare entro al fine del 2016, sono stati effettuati nel corso degli anni gli interventi di efficientamento energetico, prevalentemente su edifici costruiti in epoche precedenti all'affermazione della cultura dell'efficienza energetica.

I pareri parlamentari hanno tuttavia proposto una modifica sostanziale di tali riferimenti, potenzialmente restringendo in maniera drastica il campo degli strumenti utilizzabili per la contabilizzazione e riducendo di conseguenza le possibilità di intervento sugli edifici condominiali. È quindi necessario mantenere ferma, in merito, l'attuale formulazione del decreto 102/2014, al fine di garantire la scelta del consumatore circa i possibili strumenti tecnici per la misurazione del calore e per dare agli operatori un quadro normativo di riferimento che sia chiaro e certo, considerata anche la complessità degli interventi su edifici ed impianti.

Sempre in tema di fatturazione, nonostante il condivisibile intento di semplificazione operato con l'introduzione della **Bolletta 2.0**, riscontriamo la necessità, con particolare riferimento alle imprese che, seppur piccole, hanno esigenze diverse dal consumatore domestico, di mettere sempre a disposizione del cliente finale la fattura di dettaglio.

La nuova disciplina ha previsto infatti che la bolletta semplificata sia spedita a tutta la generalità dei clienti, mantenendo solo per il mercato tutelato il vincolo che l'operatore, su richiesta del cliente, metta a disposizione il dettaglio.

Nel mercato libero, invece, la fatturazione può rappresentare uno strumento di maggiore o minore vantaggio competitivo e la sua gestione è stata pertanto rimessa al rapporto contrattuale tra cliente e fornitore.

Pur comprendendo la *ratio* di tale previsione, si ricorda che la fatturazione serve a sanare l'asimmetria informativa esistente tra operatore e cliente finale in relazione al rapporto contrattuale che ha ad oggetto la fornitura di energia. Riteniamo pertanto necessario che tale asimmetria possa essere sanata da questa Autorità, prevedendo che il dettaglio della bolletta possa essere messo sempre a disposizione del cliente finale, anche mediante le possibilità rappresentate dal web.

Il già citato Osservatorio CNA sulle bollette, di cui a breve usciranno i primi riscontri sulla nuova bolletta, ha evidenziato profonde carenze e frequentissimi i casi di **mancato rispetto dei contenuti della bolletta** fissati dall'Autorità (solo nel 14% dei casi la bolletta è stata formulata correttamente, mentre in tutti gli altri casi le anomalie ricorrono frequenti e numerose, soprattutto in relazione alle utenze del mercato libero, e il maggior numero di anomalie riguarda proprio la mancanza di informazioni nel quadro sintetico). Pertanto riteniamo che sul tema della qualità degli strumenti di fatturazione il percorso da fare sia ancora lungo.

Contemporaneamente, si richiede uno sforzo ulteriore per quanto attiene alla **piena messa a regime del Sistema informativo Integrato**, il cui funzionamento è fondamentale sia in termini di trasparenza, per tutte le operazioni legate alla trasmissione dei dati di misura e

fatturazione tra operatori e clienti, che in termini di efficienza degli operatori in tutte le operazioni di switching.

Il SII ha le potenzialità di una piattaforma web moderna ed aggiornata in real time, tale da fotografare non solo e non tanto l'energy footprint di un cliente, ma da dare la reale situazione del mercato retail dell'energia in un dato momento, garantendo l'interazione costante tra operatori e con i clienti finali ed evitando quelle storture del mercato rappresentate da una gestione spesso non corretta e trasparente dei dati.

Sulla stessa scia, si valuta positivamente quanto fatto dall'Autorità per l'affermazione degli **obblighi di debranding**, ulteriore condizione posta dal legislatore alla apertura del mercato.

L'obbligo di separazione nelle politiche di comunicazione e di marchio posto alle imprese verticalmente integrate, oltre che rappresentare un principio di imprescindibile tutela, risponde alla necessità di maggiore trasparenza e correttezza delle pratiche commerciali, al fine di evitare la concentrazione del mercato a vantaggio di imprese più strutturate.

Tuttavia è necessario che vengano implementati obblighi di separazione più stringenti, che sgombrino il campo da possibili conflitti di interessi e mettano tutti gli operatori del mercato nelle stesse condizioni di partenza. Ciò è evidente non solo per quanto attiene ai meri contratti di fornitura di energia, ma anche per il settore dei servizi c.d. post-contatore, ovvero quei servizi accessori alla fornitura e legati al campo dell'efficienza energetica.

Si tratta di un settore che rappresenta il core business di moltissime imprese, in Italia; soprattutto micro e piccole imprese che rappresentano un segmento solido dell'economia nazionale e con un ulteriore potenziale di sviluppo per il paese e per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica; imprese che hanno tutto l'interesse che il settore sia caratterizzato da una concorrenza non distorta dal prevalere di soggetti che sfruttano la propria posizione dominante nel loro ruolo principale di fornitori di energia; un ruolo, peraltro, in contraddizione con le caratteristiche del settore del post-contatore, caratterizzato da esigenze di efficienza energetica che mal si conciliano con l'interesse prioritario di venditore di energia.

Legata al definitivo superamento del Mercato Tutelato è la **riforma delle tutele di prezzo** per la fornitura di energia elettrica e gas per clienti domestici e non domestici.

In merito, già nel corso delle consultazioni effettuate dall’Autorità, CNA ha avuto modo di affermare che la liberalizzazione del mercato retail dell’energia può rappresentare una chance per i clienti finali, purché contestuale all’affermazione di un mercato effettivamente concorrenziale e di un servizio di fornitura più efficiente e a costi contenuti. In tale ottica, quindi, è condivisibile l’obiettivo di incoraggiare un passaggio volontario ed accompagnato dalla maggior tutela al mercato libero, purché quest’ultimo sia effettivamente efficiente.

Tuttavia, l’avvio del servizio di Tutela Simile a partire dal gennaio 2017 quale strumento temporaneo per l’uscita accompagnata del cliente finale verso il mercato libero, così come ipotizzato dall’Autorità, presenta alcune criticità in particolare rispetto all’obiettivo della maggiore capacitazione.

Sebbene la fase transitoria sia funzionale proprio al raggiungimento di una maggiore consapevolezza che porti alla volontaria uscita del cliente finale dal mercato tutelato, è possibile che questi, date anche le caratteristiche di comportamento poco inclini alla mobilità, non comprenda appieno che il sistema delle tutele di prezzo non sarà più operativo a partire da una certa data, né che la fase transitoria sia volta a familiarizzarlo con le dinamiche del mercato libero. Ciò risulta ancor più evidente se si considera l’estensione della riforma – effettuata a seguito della prima consultazione - anche ai clienti domestici, di gran lunga più numerosi e meno “vivaci” dei clienti BT altri usi. Preoccupano inoltre i tempi per l’attuazione di tale riforma, anche in funzione dei ritardi nell’approvazione del DDL concorrenza.

Un ultimo accenno va fatto alla riorganizzazione e allo sviluppo degli strumenti di assistenza ai clienti finali in materia di enforcement.

In relazione all’attività regolatoria che l’Autorità intende operare per la **razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali**, CNA ritiene che la riforma degli strumenti ipotizzata in merito rischia di indebolire le strutture di garanzia poste a difesa del cliente finale.

L’idea di articolare su tre livelli il percorso della tutela (reclamo diretto all’operatore, conciliazione obbligatoria e terzo livello decisorio) elimina il passaggio, attualmente possibile,



allo Sportello reclami dell'autorità, che, nel sistema attuale, con la sua alternativezza rispetto al Servizio Conciliazione, è lo strumento più utilizzato dal cliente finale per la risoluzione delle problematiche con gli operatori. Né ci sono al momento a disposizione dati attendibili per ritenere che il Servizio di Conciliazione – cui negli anni passati hanno fatto ricorso pochissimi clienti finali – possa da solo e nell'attuale configurazione compensare tale eliminazione garantendo maggiore efficienza ed efficacia.

L'efficienza della conciliazione obbligatoria potrebbe garantire la tutela del cliente se venissero strutturate procedure di accesso e di svolgimento semplici, rapide ed efficaci, tali da consentire un livello alto di controversie risolte all'interno della conciliazione stessa.

Inoltre, per implementare le garanzie di tutela del cliente finale è necessario facilitare le procedure attualmente esistenti per i reclami di primo livello, ovvero quelli diretti all'operatore, riducendo e razionalizzando i tempi previsti sia per l'inoltro dei reclami che per la ricezione delle risposte e garantendo una maggiore efficacia e trasparenza delle stesse.

Per quanto attiene alle attività di rendicontazione e aggiornamento, CNA apprezza l'avvio dell'**Osservatorio permanente della regolazione** energetica, idrica e del teleriscaldamento, con le sue declinazioni in cinque gruppi di lavoro, quale esempio di best practice per il coinvolgimento degli stakeholders nella verifica della buona tenuta della regolazione esistente nelle materie di competenza dell'Autorità, nonché di proposta circa gli aspetti per i quali è necessario correggere o procedere alla regolazione.

In tal senso l'Osservatorio rappresenta un utile strumento di supporto dell'Autorità nella definizione di regole più orientate e “tagliate” sulle caratteristiche del piccolo consumatore non domestico, spesso assimilato a quello domestico, ma dotato di originalissime specificità tutte meritevoli di tutela.

