



I servizi pubblici e l'emergenza coronavirus

Audizioni Annuali 2020

AUTORITA' DI REGOLAZIONE PER L'ENERGIA RETI ED AMBIENTE

Documento di Posizionamento di Confartigianato Imprese

Luglio 2020

Il tradizionale appuntamento per le audizioni annuali di fronte all’Autorità di Regolazione per l’Energia, le Reti e l’Ambiente si svolge in uno scenario macroeconomico senza eguali, prodotto da una pandemia che ha colto tutti i Governi impreparati e sta imponendo un prezzo altissimo in termini di vite umane e conseguenze economiche inimmaginabili solo sei mesi fa.

Le ultime previsioni di Banca d'Italia confermano per il 2020 una pesante caduta del PIL pari al 9,5% e prevedono una ripresa solo nel 2021. Nel confronto internazionale l'Italia registrerà gli effetti più pesanti della crisi da coronavirus, cumulando nel biennio 2020-21 un calo di PIL del 5,8%, il peggiore tra tutti i paesi europei.

L'analisi dei dati pubblicati la scorsa settimana su produzione e commercio estero evidenziano l’avvio del recupero del sistema manifatturiero italiano nel mese di maggio; tuttavia, nonostante la ripresa, il trimestre marzo-maggio segna una pesante flessione dei risultati delle imprese manifatturiere italiane, con la produzione che scende del 33% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente e le esportazioni del 28,2%. Purtroppo, tale quadro è confermato dal calo della domanda di energia rispetto al 2019: la contrazione su base settimanale pari a circa 600.000 MWh, nonostante l’arrivo della calura estiva, indica che molte attività non hanno riaperto una volta concluso il lockdown.

La crisi economica aperta dalla pandemia può tuttavia trasformarsi in opportunità se utilizzata per imprimere l’accelerazione a processi in atto ed a superare ostacoli e resistenze di cui il sistema economico non può più permettersi il costo. Questo è sicuramente il caso del completamento del mercato retail di energia elettrica e gas, un processo iniziato da tempo, la cui realizzazione ha subito una grande dilatazione temporale per effetto di resistenze nel mercato che a catena hanno prodotto slittamenti ed incertezza normativa. La crisi aperta dal lockdown, il fermo delle attività lavorative, la perdita di occupazione nelle famiglie e la contrazione dei volumi di attività nelle attività produttive hanno generato attenzione sulla possibilità di ridurre i costi delle forniture di energia elettrica e gas. La scarsità di risorse economiche aumenta l’utilità marginale delle stesse inducendo un maggiore interesse nel mercato e nelle sue opportunità di risparmio, anche se contenute. Ad avviso di Confartigianato si tratta di una tendenza che deve essere sfruttata a pieno e a tale fine sono necessari una serie di interventi urgenti che consentano ai segnali di prezzo di arrivare ai consumatori clienti finali in maniera più diretta ed univoca rispetto a quanto non accada al momento.

Sotto il profilo della struttura di mercato è necessario superare l'elevato livello di concentrazione dell'offerta e le posizioni dominanti su base locale, riconducibili nel mercato elettrico alle modalità attraverso le quali è stata assicurata la tutela di prezzo che, secondo quanto affermato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel proprio parere in merito alle criticità concorrenziali derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 12, comma 3 del Decreto Legge 30 dicembre 2019, n.162 (c.d. Milleproroghe) *“oltre ad impedire un'effettiva concorrenza su base nazionale, compartimentando i mercati locali, ... ha spesso condotto, come dimostrato da recenti casi istruttori condotti da questa Autorità, a fenomeni di sfruttamento abusivo delle posizioni dominanti con fini escludenti, mortificando ulteriormente la competizione fra le imprese e danneggiando in ultima analisi i clienti finali, i quali sono suscettibili di essere contrattualizzati a mercato libero dai propri esercenti del servizio di tutela con condizioni peggiorative rispetto a quelle reperibili sul mercato, anche in quanto ingiustificatamente influenzati da vantaggi reputazionali in cui tali soggetti godono in ragione dell'essere incaricati della vendita in maggior tutela.”*

In attesa di comprendere le intenzioni governative sulle misure per un ingresso consapevole dei consumatori che non hanno scelto, in questi giorni gli stakeholders sono chiamati a prendere posizione su un importante Documento di Consultazione che disegna il servizio a tutele gradualmente per le piccole imprese e le sue modalità di assegnazione. Lo schema riguarda approssimativamente 195.000 punti di prelievo di attività produttive, pari al 7% che rappresentano però circa il 49% dei volumi prelevati in Maggior Tutela dai clienti non domestici e per questa via riveste una certa importanza. In primo luogo, si fa presente che sarebbe auspicabile potersi confrontare su un disegno complessivo del servizio che riguarderà a regime circa 15 milioni di clienti domestici e 2 milioni di punti di prelievo per esprimere delle valutazioni più circostanziate e prospettiche. Le perplessità maggiori di Confartigianato si concentrano sul modello di assegnazione del servizio, in quanto l'insieme di informazioni che si rendono disponibili per superare le asimmetrie informative rispetto agli operatori verticalmente integrati e la configurazione delle zone secondo continuità geografica od omogeneità nei pagamenti di per se non sembrano strumenti adeguati a contrastare un mercato concentrato, in cui : il primo operatore detiene una quota pari al 36% del mass market ; la distanza rispetto al secondo è di circa 30 punti percentuali (Relazione Annuale Arera 2019); l'incidenza delle uscite dalla maggior Tutela verso il fornitore collegato al distributore è pari al 54 % circa per le piccole imprese e del 60% per i clienti domestici (Monitoraggio Retail per l'anno 2018 - Rapporto 527/2019/I/com).

Per contrastare efficacemente questo assetto di mercato sembrerebbe più opportuna la fissazione di tetti antitrust tesi almeno a scongiurare che l'esito delle gare determini maggiore concentrazione rispetto alla situazione di partenza unita a premialità di gara per operatori che partecipino contemporaneamente in zone dalla diversa appetibilità.

Un secondo capitolo estremamente importante riguarda il rafforzamento degli strumenti di comprensione e di comparabilità dei prezzi. Se il cliente finale è spinto dalla crisi a ricercare nel mercato le possibilità di risparmio, è fondamentale che sia messo nelle condizioni di comprendere facilmente il prezzo che paga e paragonarlo a quello delle offerte che esamina. Analoghe considerazioni valgono rispetto agli eventuali servizi aggiuntivi offerti che possono essere la ragione di prezzi più elevati. A tendere sarebbe auspicabile arrivare a ciò che si verifica nel mercato dei mutui, quando i tassi scendono ed invogliano i clienti a rinegoziare ; similmente, anche se con le debite proporzioni, è necessario mirare ad un livello di consapevolezza e confidenza tale che spinga il cliente finale, in un momento di prezzi di borsa al ribasso come l'attuale, a ricercare come il mercato trasferisca tali segnali di prezzo al ribasso nelle offerte al cliente finale. Sotto questo profilo Confartigianato auspica che la consultazione avviata da ARERA con il DCO 564/19 nel gennaio scorso si perfezioni rapidamente in provvedimenti che, introducendo indicatori di prezzo suddivisi in costi fissi, costi per la potenza e costi al consumo, educino e guidino il cliente alla comprensione delle offerte di mercato al fine di individuarne le opportunità.

In linea con tale obiettivo, sarebbe opportuno lavorare sulla comprensione degli indici su cui si formano i prezzi delle forniture di energia elettrica e gas, tramite pubblicazioni istituzionali periodiche. Ancora oggi, a 20 anni dall'inizio del processo di liberalizzazione, alcuni indici sono poco noti o quantomeno considerati come informazioni per specialisti, mentre nel gas si registra una generale accessibilità molto contenuta.

Un terzo fronte di interventi attiene alla comunicazione che deve accompagnare tale ultima fase di transizione. Nel passato la comunicazione e le informazioni sul funzionamento del mercato libero sono state essenzialmente rimesse al marketing pubblicitario degli operatori, la cui legittima finalità tuttavia è vendere più che informare il pubblico. Le complessità del mercato retail e le caratteristiche del mass market, composto da soggetti dotati di capacità di lettura del mondo circostante estremamente disomogenee, postulano la necessità di campagne di comunicazione di carattere istituzionale che si spingano oltre alla pubblicizzazione del Portale Offerte.

È opportuno evidenziare in questa sede che un'adeguata campagna informativa si renderà viepiù necessaria a partire dal 1° gennaio 2021 in cui verrà introdotto nel mondo BT un ulteriore mercato, denominato “*servizio a tutele gradual*” in cui il prezzo della commodity sarà espresso sul chilowattora e dovrà coesistere con il mercato di tutela a cui continueranno ad aver diritto le microimprese ed i clienti domestici, il mercato di salvaguardia ed il mercato libero. Poiché tale comunicazione per essere efficace avrà bisogno di un elevato livello di professionalità e di capillarità, riteniamo che sia necessario porsi preventivamente il problema del suo finanziamento che potrebbe agevolmente trovare la propria fonte nella destinazione di una quota minimale del corrispettivo di gara per l'assegnazione del servizio.

Un'ultima osservazione riguarda il possibile effetto della denominazione di un servizio che coinvolgerà platee numerose. In questa sede vorremmo esprimere qualche perplessità sull'opportunità di utilizzare il termine “*tutela graduale*”, ancorché previsto dalla legge, ritenendo più coerente in un'ottica pro-mercato, adottare denominazioni che sottolineino il carattere della temporaneità se non dell'inerzialità, che rendono necessaria la messa a punto del servizio.

L'obiettivo di allineamento dei costi della fornitura alle dinamiche di mercato pone con forza il tema del collocamento e rivisitazione di una serie di partite che occupano spazi eccessivi nelle bollette delle piccole e medie imprese. Come è stato fatto notare in numerose occasioni, circa la metà delle voci presenti nella bolletta di una PMI è assorbita da componenti amministrative che esulano dalle dinamiche di mercato e rendono la bolletta inelastica rispetto alle variazioni di prezzo della commodity. Come è noto, per il mondo BT altri usi, l'ospite più ingombrante in bolletta è rappresentato dagli oneri generali del sistema elettrico, sostenuti per finalità condivisibili mentre lo sono sicuramente meno le modalità attraverso le quali tali veri e propri investimenti in favore di un'economia green e decarbonizzata sono distribuiti all'interno della famiglia dei clienti industriali. Tale presenza, oltre a porre problemi di iniquità contributiva e violazione dei principi di coesione economica e sociale posti dalla Costituzione che chiede di contribuire in maniera proporzionale alle proprie capacità, rappresenta un costo improprio per i venditori che devono prevedere maggiori coperture rispetto a possibili insolvenze che inevitabilmente si ripercuotono sul prezzo praticato ai clienti finali.

Si riscontrano pertanto numerose ragioni per auspicare un collocamento dell'esazione degli oneri generali del sistema elettrico al di fuori della bolletta che potrebbe essere praticabile se opportunamente inseriti nell'insieme degli

investimenti del piano di rilancio che il nostro Paese dovrà presentare per usufruire delle importanti risorse messe a disposizione dell'Unione Europea a seguito della pandemia da Covid-19. L'auspicio è pertanto che l'Autorità, che già in passato ha collaborato con segnalazioni importanti a Parlamento e Governo sull'opportunità di un trasferimento, sebbene parziale, degli oneri in altra sede e da ultimo suggerendo una temporanea commisurazione degli stessi su una potenza nominale, al fine di alleggerire le bollette delle piccole imprese che rischiavano di essere paradossalmente elevate nonostante la chiusura imposta dal lockdown, voglia collaborare con le associazioni imprenditoriali rappresentative della piccola domanda non domestica nell'indirizzare il decisore in tale direzione.

Oltre agli oneri generali del sistema elettrico esistono tuttavia altri fattori, pienamente nella titolarità dell'Autorità di Regolazione che allontanano la bolletta di una piccola impresa dai costi effettivi della fornitura, come il ricorso a recupero di alcune partite tramite meccanismi di socializzazione e la tariffazione di alcuni servizi, come l'impegno di potenza.

Il meccanismo della socializzazione, sebbene sia da lungo tempo utilizzato dal Regolatore per finalità quali il recupero di costi legati ai servizi di tutela, si è imposto in maniera rilevante all'attenzione delle piccole e medie imprese in occasione del fallimento di un importante operatore che ha determinato il venir meno del versamento ai distributori degli oneri generali del sistema elettrico pagati dai clienti finali. Invero, il tema del recupero tramite socializzazione si è posto recentemente in numerose occasioni tra le quali si ricordano gli oneri generali del sistema elettrico non versati ai venditori dai clienti morosi, la rettifica del coefficiente K, imputabile ai corrispettivi di vendita della commodity, o il mancato pagamento dei corrispettivi di rete dovuti ai distributori dai clienti morosi. Confartigianato vorrebbe in questa sede esprimere l'auspicio che il ricorso alla socializzazione da parte del Regolatore rappresenti sempre un'ultima ratio per il pregiudizievole effetto interruttivo del sinallagma contrattuale tra fornitura e costo della stessa e che venga utilizzato solo quando non vi siano valide opzioni alternative. Parimenti, Confartigianato si augura che il Regolatore nella gestione della fattispecie relativa al recupero degli oneri non versati dai clienti morosi voglia far proprio il principio giurisprudenziale stabilito dalla sentenza TAR Lombardia n.806/2019 del 7/01/2020, non impugnata, che ha stabilito che la socializzazione si pone al di fuori del rapporto contrattuale tra cliente e venditore e pertanto rende irragionevoli le restrizioni alla platea dei soggetti chiamati a contribuire basate sul titolo contrattuale.

Il tema dell'impegno di potenza ha manifestato tutta la sua importanza nella misura emergenziale suggerita dal Regolatore e fatta propria dal decisore politico nel Decreto-legge Rilancio. La riforma della struttura tariffaria degli oneri generali del sistema elettrico in vigore dal 1° gennaio 2018 ha introdotto una struttura trinomia che commisura gli oneri anche alla potenza, oltre che sul consumo e sul punto di prelievo e pertanto maggiore è l'impegno di potenza, maggiori sono gli oneri. Esigenze di sicurezza del sistema fanno sì che per le piccole imprese con potenze inferiori a 30 kW la fatturazione avvenga sulla potenza contrattualmente impegnata (anche se sopra i 16,5 kW è possibile chiedere la rimozione del limitatore ma è tuttavia facoltà del distributore concederla). Il risultato di questo scenario complesso è che le piccole imprese non pagano oneri e potenza sulla base del loro prelievo effettivo. Cogliamo pertanto l'occasione per suggerire che venga rivista la tariffazione dell'impegno di potenza secondo criteri di maggiore aderenza all'utilizzo effettivo e corrispondente ai costi effettivi del servizio. In questa direzione la proposta va nella direzione di una tariffa sul kW binomia, ossia un corrispettivo più modesto sulla potenza contrattualmente impegnata ed un altro sul livello di potenza effettivamente prelevato.

A completamento del capitolo sui servizi di rete, sottolineiamo inoltre che vi sono delle informazioni contrattuali importanti nel rapporto col distributore, contenute nell'accordo contrattuale che spesso viene perso nel tempo, quale la potenza in franchigia, che influendo sui costi di variazione, potrebbero utilmente essere messe a disposizione su strumenti informativi di facile consultazione, quale il portale consumi.

L'agenda per l'emergenza post Coronavirus di Confartigianato, si conclude con un'osservazione sulla tutela del Consumatore. Sebbene il venir meno di un fornitore rappresenti un evento traumatico passibile di generare contenzioso con i propri clienti, non sembra possibile in questi casi, avviare la procedura di Conciliazione presso Arera. Sebbene l'ordinamento preveda delle opzioni alternative, Confartigianato si augura che questa possibilità venga presto prevista.

In conclusione, esprimiamo l'auspicio che la suesposta Agenda per il Mercato di Confartigianato possa rappresentare uno spunto di riflessione sulle priorità che l'emergenza Coronavirus può indurre l'intero sistema ad affrontare e rinnoviamo la nostra disponibilità alla collaborazione ed al confronto con l'Autorità di Regolazione in tutte le sedi opportune.