

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 220/2020/R/eel

1. Premessa

Col Documento per la consultazione in oggetto, l'Autorità prosegue nel percorso di definizione del contesto normativo e regolatorio necessario alla piena liberalizzazione del mercato finale dell'energia elettrica. Il Documento fa seguito a un precedente Dco (397/2019/R/eel), il quale esponeva i primi orientamenti in relazione al servizio di salvaguardia per i piccoli clienti, residenziali e piccole imprese. L'attuale Dco tiene conto anche del recente intervento del Legislatore che, nell'ambito del c.d. Decreto Milleproroghe 2019, è intervenuto sulla disciplina della legge annuale per la concorrenza 2020 prevedendo: i) il rinvio al 1 gennaio 2021 per il superamento delle tutele di prezzo per le piccole imprese; ii) il rinvio al 1 gennaio 2022 per il superamento delle tutele di prezzo per i consumatori domestici e le microimprese; iii) l'introduzione di un servizio a tutele graduali (sostanzialmente analogo a quello precedentemente chiamato di salvaguardia) con l'obiettivo di garantire la continuità della fornitura per i "clienti finali senza fornitore di energia elettrica".

Prima di entrare nel merito delle proposte dell'Autorità, occorre ribadire una osservazione che l'Istituto Bruno Leoni aveva già sollevato in occasione della precedente consultazione. L'Autorità sembra convinta che tale servizio a tutele graduali debba applicarsi, oltre che ai consumatori i quali per ragioni indipendenti dalla propria volontà si trovano prive di fornitore (in analogia alla salvaguardia per le grandi imprese), anche per tutti coloro che, al momento del superamento delle tutele di prezzo, non abbiano stipulato un contratto di fornitura sul mercato libero. Tuttavia, se così fosse, verrebbe sostanzialmente svuotato di significato il Decreto Ministeriale previsto dalla Legge 124/2017 all'art.1, comma 60-bis, attraverso il quale il Ministro dello Sviluppo economico (sentite l'Arera e l'Agcm) dovrebbe stabilire *"le modalità e i criteri per un ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato, tenendo altresì conto della necessità di garantire la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato"*. L'interpretazione dell'Autorità appare fondata

solo in via residuale, ossia nel caso in cui il citato DM non venga adottato, oppure qualora esso preveda esplicitamente di garantire la continuità della fornitura ai clienti “ex tutelati” che non abbiano scelto un fornitore attraverso il servizio a tutele gradualali.

Un altro aspetto rilevante riguarda il rischio che i consumatori – sia quelli direttamente interessati dal nuovo servizio a tutele crescenti, sia gli altri che vi saranno esposti un anno dopo – non comprendano il senso e la funzione del servizio, e tanto meno la logica evolutiva sottostante. A tal proposito appare come non più rinviabile l’obbligo, previsto dalla legge 124/2017, di organizzare una campagna informativa attraverso tutti i media, inclusi quelli a più larga diffusione, per contribuire a creare la necessaria consapevolezza e una diffusa comprensione dei cambiamenti in atto.

Ciò premesso, di seguito vengono svolte alcune osservazioni in risposta ai quesiti e ai temi posti in consultazione dall’Autorità. A livello generale, pur apprezzando l’impostazione disegnata dall’Arera per il servizio a tutele gradualali, rimangono tre punti essenziali che, a parere dell’Istituto Bruno Leoni, dovrebbero essere modificati, sia per rendere il servizio a tutele gradualali coerente con lo spirito della disciplina nazionale e delle direttive europee in materia di concorrenza nei mercati *retail*, sia per evitare che il servizio a tutele gradualali divenga un elemento centrale, e non residuale, del disegno di mercato.

Tali temi riguardano:

- L’ambito di applicazione: la definizione che l’Autorità propone per le piccole imprese appare eccessivamente restrittiva, col risultato di limitare la platea delle imprese interessate dalle procedure relative al 2021, aumentando la rischiosità dei lotti di gara e potenzialmente riducendo l’interesse degli operatori a partecipare alle aste;
- La composizione dei lotti di gara, che appaiono ancora troppo disomogenei soprattutto sotto il profilo dell’indicatore di morosità (e, dunque, della rischiosità implicita);
- La definizione del prezzo, che appare finalizzata a competere con le condizioni del libero mercato anziché a incentivare i clienti serviti a tutele gradualali a individuare un fornitore sul libero mercato.

Al contrario, l’Istituto Bruno Leoni condivide la scelta dell’Autorità di mantenere saldo il principio dell’individuazione degli esercenti il servizio a tutele gradualali attraverso procedure a evidenza pubblica e di formulare la proposta economica in sede di gara (per mezzo del c.d. coefficiente β) in quota energia, come euro / kWh.

Appare non del tutto convincente la tesi per cui il servizio a tutele gradualali dovrebbe essere assegnato in via provvisoria agli esercenti la maggior tutela. Data la scarsa popolosità delle aree, sembrano esservi le condizioni per procedere speditamente a un’assegnazione a decorrere dal 1 gennaio 2021, come previsto dalla legge.

Di seguito vengono riportate alcune considerazioni di merito.

2. Definizione della platea delle imprese interessate dalla prima fase di applicazione del sistema a tutele gradualı (dal 1 gennaio 2021)

L'Autorità propone di fissare in 15 kW il parametro relativo alla potenza impegnata, che concorre assieme ai parametri relativi al numero di dipendenti (<10) e al fatturato (<2 milioni di euro), alla definizione di "microimpresa", assimilata ai clienti domestici. Pertanto, le imprese interessate dalla prima fase di aggiudicazione del servizio a tutele gradualı sarebbero circa 195 mila, con potenza impegnata superiore a 15 kW, un numero di dipendenti compreso tra 10 e 50, e un fatturato compreso tra 2 e 10 milioni di euro. Tali imprese, secondo i dati forniti dalla stessa Autorità, sarebbero prevalentemente localizzate nelle regioni del centro-nord, con un rischio di morosità nettamente più pronunciato nel Mezzogiorno (tema su cui si tornerà in seguito). Di conseguenza, i singoli lotti rischiano di essere scarsamente appetibili per numero di Pod e potenzialmente molto rischiosi (nel Mezzogiorno): ciò potrebbe disincentivare gli operatori dal partecipare alle gare. Appare ragionevole, pertanto, ridurre il livello di potenza impegnata (per esempio a 10 kW), fermi restando i parametri legati a fatturato e numero di occupati, in modo tale da aumentare l'universo di riferimento e, presumibilmente, ridurre la rischiosità.

Allo scopo di definire correttamente il perimetro delle imprese aventi diritto al servizio a tutele gradualı, l'Autorità propone che l'esercente la maggior tutela richieda a ciascun titolare di Pod, con potenza impegnata inferiore a quella di 15 kW (o altro livello, qualora in sede attuativa l'Autorità mutasse il suo orientamento), di compilare un modulo di autocertificazione relativamente ai parametri di fatturato e occupati. Poiché l'obiettivo della norma è quello di pervenire allo "svuotamento" del bacino della maggior tutela, appare razionale prevedere che – in caso di mancata restituzione dell'autocertificazione – l'impresa titolare di Pod non sia conteggiata tra quelle aventi diritto alla maggior tutela e, dunque, sia inclusa tra quelle da approvvigionare in tutele gradualı.

3. Individuazione delle aree territoriali per il servizio a tutele gradualı

I dati forniti dall'Autorità mostrano una estrema variabilità nell'indicatore di morosità: si va da un minimo del 4% nel Nord-est a un massimo del 23% in Campania.

In pratica, il numero di aziende potenzialmente morose in tre sole regioni (Campania, Sicilia e Sardegna, con 5.274 aziende potenzialmente morose) sarebbe di poco inferiore a quello che si riscontra in tutto il centro nord (Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche, Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Toscana, Umbria, con 5.921 aziende

potenzialmente morose), nonostante in questo secondo gruppo di regioni la popolazione complessiva sia più che tripla (104.978 contro 34.480).

Questa estrema variabilità induce a scartare la *configurazione 1* proposta dall'Autorità, che si basa su aree territorialmente contigue e, quindi, fortemente esposte al rischio di selezione avversa. Ma anche la *configurazione 2* proposta dall'Autorità appare poco convincente, per la medesima ragione. Infatti, si osserva una estrema variabilità tanto nel numero delle imprese potenzialmente interessate dal servizio in sede di prima applicazione (con un rapporto all'incirca pari a 1:2 tra l'area meno popolosa, la Sicilia con circa 14 mila Pod, a quella più popolosa, la Lombardia con oltre 31 mila Pod), quanto nell'indicatore di morosità (si va dal 4% nel nord-est al 18% in Sicilia).

Si suggerisce pertanto di comporre diversamente le aree, prendendo a riferimento le province e non le regioni, e con l'obiettivo di pervenire a un numero di aree paragonabili sia per popolosità, sia per incidenza dell'indicatore di morosità. Anche in questa prospettiva, l'aumento dei Pod attraverso la riduzione da 15 a 10 kW del parametro di potenza e la previsione dell'inclusione per *default* delle imprese che, pur avendo un parametro di potenza inferiore a quello stabilito, non abbiano restituito l'autocertificazione, appare strumentale non solo a rispettare lo spirito delle norme nazionali ed europee, ma anche ad assicurare una maggiore partecipazione alle aste.

4. Determinazione del prezzo

Si suggerisce di adottare un unico prezzo nazionale per il servizio a tutele gradualì, per analogia col servizio di maggior tutela, creando contestualmente un meccanismo di perequazione tra gli aggiudicatari delle diverse aree. Questo dovrebbe ulteriormente mitigare la rischiosità delle aree con un maggior indicatore di morosità e favorire la partecipazione alle aste.

Lo schema predisposto dall'Autorità sembra finalizzato a contenere i prezzi attorno ai livelli del mercato libero. Ciò appare solo in parte coerente con l'indicazione della legge di prevenire ingiustificati aumenti dei prezzi: infatti, poiché il servizio a tutele gradualì rappresenta un servizio residuale e temporaneo, esso dovrebbe contenere strumenti per incentivare i consumatori a passare il più presto possibile sul mercato libero. Inoltre, i meccanismi di asta dovrebbero essere disegnati in modo tale da scoraggiare sia le offerte predatorie da parte dei soggetti con potere di mercato, sia offerte non economicamente sostenibili da parte di altri.

Si propone pertanto di seguire una strada differente basata su due principi:

- L'Autorità dovrebbe definire un *floor* (non rivelato in via preventiva ai partecipanti). L'eventuale differenza tra l'offerta economicamente più conveniente e il *floor* dovrebbe essere riversata dall'azienda vincitrice al sistema, per esempio allo scopo di concorrere al finanziamento del sistema indennitario di cui alla delibera 593/2017/R/com;

- Decorsi i primi sei mesi, il prezzo praticato ai clienti finali serviti in tutela graduale dovrebbe essere periodicamente incrementato – previa adeguata comunicazione attraverso i documenti di fatturazione e altra forma di contatto – in modo da creare un incentivo economico a passare a un fornitore sul libero mercato. La differenza tra i prezzi così incrementati e i prezzi di aggiudicazione dovrebbe essere riversata al sistema, per esempio allo scopo di concorrere al finanziamento del sistema indennitario di cui alla delibera 593/2017/R/com. Solo in tal modo appare comprensibile il richiamo alla “gradualità” che distingue il nome stesso del servizio.

5. Tetti alla quota di mercato

L'Autorità propone di fissare un limite massimo alle aree aggiudicabili da un singolo operatore, pari al 60-65% della quota di mercato (espressa in volumi totali messi a gara) nelle sole aree del centro-nord.

Non è chiara la *ratio* del riferimento al solo centro-nord: il tetto andrebbe definito a livello nazionale. Inoltre, la quota del 60-65% appare decisamente troppo alta: essa andrebbe fissata attorno al 40%.

Nel caso in cui un singolo concorrente ottenga aree complessivamente eccedenti il tetto (comunque definito), si ritiene preferibile il criterio 2, secondo cui le aree verrebbero aggiudicate in modo tale da minimizzare i costi attesi per il sistema.

Anche allo scopo di limitare, per quanto possibile, l'esercizio di potere di mercato, e promuovere la partecipazione alle aste da parte di soggetti non integrati, si ritiene opportuno prevedere il divieto di partecipare alle aste (anche per aree territoriali differenti) da parte di più società appartenenti allo stesso gruppo societario. In ogni caso, il tetto di mercato di cui sopra andrebbe applicato a livello di gruppo societario. Inoltre, dovrebbe essere fatto espresso divieto di partecipazione alle aste per le società che, all'interno di un gruppo societario, abbiano come esclusiva funzione quella di esercente la maggior tutela.

6. Iniziative per favorire la partecipazione alle aste

Al fine di promuovere la partecipazione alle aste e a favorire un migliore *assessment* del rischio da parte degli operatori – con vantaggio per l'intero sistema – l'Autorità potrebbe considerare due ulteriori elementi.

Il primo riguarda la tipologia di informazioni da fornire – in forma anonima e, al limite, debolmente aggregata – in sede preliminare. Oltre a quanto già ipotizzato dall'Autorità, dovrebbero essere forniti ai partecipanti alle gare anche maggiori dettagli sul comportamento di pagamento dei consumatori (e, in particolare, le modalità di pagamento) e il loro merito di credito (ove disponibile) e sulle caratteristiche delle attività da essi svolte (per esempio, i codici Ateco).

Il secondo tema è relativo alla permanenza dei clienti nel servizio a tutele crescenti: tale servizio non dovrebbe essere considerato “a tempo indeterminato”, altrimenti rischia di rivelarsi una mera riproposizione della maggior tutela. A tal fine, occorre prevedere due iniziative: i) compatibilmente con la disciplina della *privacy*, costituire un elenco dei clienti inerti (ossia quei clienti che siano rimasti in tutela crescente per almeno un anno), accessibile ai venditori di energia elettrica, con informazioni di base sul loro comportamento di consumo, in modo tale da renderli potenzialmente oggetto di campagne di acquisizione da parte degli altri operatori; ii) prevedere che, decorso un tempo congruo (per esempio 18 o 24 mesi), il cliente servito in tutele crescenti venga automaticamente acquisito dall'impresa esercente il servizio, sulla base di un contratto Placet con condizioni economiche approvate dall'Autorità e valide per almeno i 12 mesi successivi.