



Confederazione Nazionale
dell'Artigianato e della Piccola
e Media Impresa

OSSERVAZIONI IN MERITO AL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE ARERA
220/2020/R/eel

*Servizio a tutele gradualali per le piccole imprese del settore dell'energia elettrica di
cui all'art. 1, comma 60 della Legge n. 124/17*

*Orientamenti per la definizione della regolazione del servizio e delle modalità di
identificazione degli esercenti*

OSSERVAZIONI CNA

24 luglio 2020

Premessa

Il tema della liberalizzazione del mercato dell'energia è da tempo all'attenzione delle piccole imprese per i possibili aspetti evolutivi che potrebbe produrre in termini di maggiore efficienza in un contesto che, tuttora, si caratterizza purtroppo per una concorrenza non perfettamente matura tra gli operatori energetici e per la presenza di asimmetrie informative che non consentono la scelta consapevole degli utenti finali.

In merito, le scelte tentennanti del legislatore rispetto alla data di superamento delle tutele di prezzo e l'inerzia nell'adottare provvedimenti previsti dalla legge e necessari al miglior funzionamento del mercato, hanno generato molta incertezza tra i consumatori, consolidando di fatto l'atteggiamento inerziale del consumatore stesso, in pieno contrasto con l'obiettivo di maggior capacitazione che la stessa Autorità si era prefissata di raggiungere quale elemento essenziale al passaggio verso il Mercato Libero.

Ad oggi tuttavia, le modifiche da ultimo introdotte all'art. 1, comma 60 della legge 124/2017, c.d. Legge concorrenza, hanno finalmente dato chiarezza agli operatori, prevedendo l'ingresso scaglionato degli utenti finali nel mercato libero: il superamento dei regimi di tutela avverrà il 1 gennaio 2021 per le piccole imprese e il 1 gennaio 2022 per le micro imprese e gli utenti domestici. Una scelta che sottende l'implicito riconoscimento della grande eterogeneità presente all'interno del mondo delle micro e piccole imprese anche sotto il profilo dei consumi energetici: da ciò, la definizione di un percorso più graduale e accompagnato, preso atto anche della mancata realizzazione di quelle condizioni minime essenziali all'apertura del mercato stesso previste in origine dalla Legge.

Sotto tale aspetto, il nuovo comma 60 dell'art. 1 della Legge Concorrenza ha fornito adeguata copertura normativa al regolatore, affidandogli espressamente il compito di definire le regole necessarie ad assicurare, alla data della rimozione delle tutele di prezzo, un servizio a tutele gradualmente per le piccole imprese senza fornitore di energia nel Mercato Libero. In tale ottica, l'azione dell'Autorità si muoverà a partire dalla individuazione proprio delle piccole imprese, attraverso l'individuazione di criteri puntuali che ne disegneranno il perimetro all'interno del mercato.

Si tratta di un'operazione non semplice e per la quale è necessario esaminare attentamente l'eterogeneità presente nel mondo delle micro e piccole imprese, per evitare segmentazioni non accurate che, in questo caso, potrebbero implicare il passaggio anticipato al Mercato Libero di imprese che risultano tuttora vulnerabili ed impreparate.

Il DCO oggetto della presente consultazione presenta molti spunti positivi, ma anche alcune zone d'ombra – quale quella appena richiamata – che se non tempestivamente corrette potrebbero aggravare alcune criticità già presenti nel mercato. In particolare, è necessario che ARERA si adoperi per disegnare un quadro regolatorio del Servizio a tutele gradualmente per le piccole imprese in grado di assicurare trasparenza e concorrenza tra gli operatori nella fase di gara per l'assegnazione del servizio, riducendo al minimo i possibili vantaggi a favore dei soggetti aggiudicatari.

Ciò si rende ancor più necessario nella prospettiva di collocazione nel Mercato Libero dei clienti che, in fase di primo avvio della liberalizzazione, saranno serviti nel Servizio a Tutele gradualmente e che richiede, a nostro avviso, non solo la definizione di meccanismi anti-concentrazione, ma anche l'ulteriore rafforzamento delle regole di unbundling.

Osservazioni

Q1. Si concorda con l'orientamento dell'Autorità secondo cui l'esercente debba astenersi dall'erogare la fornitura in caso di mancato pagamento degli insoluti da parte di clienti con situazioni di morosità pregressa? Se no per quali motivi?

Q2. Si concorda con la proposta dell'Autorità di estendere l'applicazione del Sistema indennitario in favore degli esercenti il servizio a tutele gradualì? Se no, quale si ritiene lo strumento maggiormente indicato per minimizzare il rischio credito dell'esercente il servizio? Motivare la risposta.

Prima di rispondere ai due richiamati quesiti, vogliamo richiamare l'attenzione dell'Autorità sui requisiti di accesso al servizio previsti dal DCO, non oggetto di specifica domanda ma di certo oggetto di consultazione.

L'individuazione delle piccole imprese ammesse al Servizio a tutele gradualì avverrà sulla base della propedeutica definizione delle microimprese, il cui passaggio al Mercato Libero è previsto per il 1 gennaio 2022 insieme agli utenti domestici.

Sulla base delle analisi effettuate da ARERA, il DCO prevede che sia una micro impresa quell'impresa che presenta contestualmente tre condizioni: 1. avere meno di dieci dipendenti; 2. avere un fatturato annuo non superiore ai 2 milioni di euro; 3. essere titolare di punti di prelievo connessi in bassa tensione con potenza contrattualmente impegnata inferiore o pari a 15 KW.

Nulla osta rispetto ai criteri dimensionali ed economici, peraltro di derivazione comunitaria; tuttavia, **l'elemento più critico è certamente ravvisabile nella soglia di potenza impegnata che dovrebbe fare da spartiacque tra micro e piccola impresa.** In merito infatti segnaliamo che, a seguito di accurate verifiche tra le imprese associate, risultano assai numerose quelle in possesso dei requisiti dimensionali e di fatturato qui previsti ma con livelli di potenza impegnata superiori ai 15 Kw qui indicati.

Si tratta quindi di vere e proprie microimprese (es. parrucchieri, estetisti, carrozzieri, ecc.) connesse in bassa tensione che, o per caratteristiche del ciclo produttivo o per l'utilizzo di particolari attrezzature, presentano livelli di potenza impegnata ben superiori a quelli su cui si sta orientando l'Autorità.

Alla luce di ciò, riteniamo opportuno che il criterio "potenza contrattualmente impegnata" venga innalzato a 20 Kw, per segmentare correttamente l'ambito delle piccole imprese che passeranno al Mercato Libero il 1 gennaio 2021. Tale soluzione scongiurerebbe il rischio di anticipare l'entrata nel mercato liberalizzato di imprese che sono tuttora vulnerabili e impreparate e per le quali un altro anno di permanenza nel Mercato Tutelato sarebbe utile a maturare consapevolezza sia sul funzionamento del mercato stesso che rispetto alla scelta del fornitore di energia.

Nel merito delle due domande richiamate, riteniamo erroneo e punitivo l'orientamento volto ad esentare l'esercente il STG dalla fornitura ai clienti che presentano situazioni di morosità pregressa, in quanto in pieno contrasto con la *ratio* che presiede alla definizione del Servizio a tutele gradualì

stesso, ossia la necessità di garantire la continuità della fornitura al venir meno delle tutele di prezzo. Inoltre, tale orientamento è volto a stigmatizzare un comportamento passato rispetto ad un comportamento futuro non prevedibile dell'utente finale e pertanto non sanzionabile a priori.

Al contrario, riteniamo che il rischio morosità – come correttamente sottolineato dal regolatore in più parti dello stesso DCO – debba essere previsto e “assorbito” dall'offerta economica per la partecipazione alle gare di assegnazione, analogamente a quanto succede in sede di definizione dell'offerta sul Mercato Libero da parte degli operatori energetici.

Parimenti, respingiamo l'ipotesi di applicazione del Sistema indennitario agli esercenti il Servizio a Tutele Graduali per i mancati pagamenti delle fatture da parte dei clienti che siano nel frattempo passati al Mercato Libero: anche qui siamo in presenza di un rischio connesso all'attività stessa dell'esercente, analogamente a quanto accade nei casi di switching sul Mercato Libero.

In entrambi i casi richiamati, sussistono in capo all'esercente gli strumenti per la gestione del credito, che potranno essere utilizzati per il recupero degli insoluti.

Non è a nostro avviso giustificato il ricorso agli strumenti indicati nel DCO, in particolare alla luce del fatto che, a regime, la partecipazione alle gare per l'assegnazione del Servizio a Tutele Graduali è una scelta dell'operatore energetico.

Q6. Si condividono le condizioni economiche previste per il regime di assegnazione provvisoria del servizio a tutele gradual? Per quali motivi?

Nel complesso, si condividono le modalità previste per l'individuazione delle condizioni economiche per la fase di assegnazione provvisoria del servizio; in particolare riteniamo opportuna la scelta del regolatore di trasferire all'utente finale i segnali di prezzo che si formano sul mercato all'ingrosso in fase di approvvigionamento. Si tratta di un passaggio necessario per “educare” l'utente finale all'andamento del mercato libero e aumentare così la sua capacitazione rispetto alla scelta della fornitura nel mercato liberalizzato.

Tuttavia, non si condivide l'orientamento di applicare il corrispettivo di perequazione PPEap, già nel corso del 2020, in maniera differenziata ai clienti non domestici in Maggior Tutela che abbiano potenza impegnata inferiore o superiore ai 15 Kw, ossia applicare il corrispettivo in maniera differenziata alle imprese identificabili come piccole imprese sulla base dei criteri previsti dal DCO.

Si tratta di una ipotesi non coerente con le previsioni normative della Legge Concorrenza, che prevede l'identificazione delle piccole imprese – per esclusione dal novero delle microimprese – a partire dal 1 gennaio 2021. Non è a nostro avviso legittimo applicare retroattivamente tale definizione, tra l'altro applicando una soglia di potenza (i 15 KW) che è tuttora oggetto di consultazione.

Q7. Si condivide la formulazione del parametro economico oggetto dell'offerta in €/kWh? Se no, motivare.

Condividiamo l'orientamento espresso dall'Autorità per la definizione di offerte economiche d'asta, da parte dei partecipanti, in €/KWh. Tale ipotesi, oltre a risultare più funzionale a coprire i costi degli esercenti per la fornitura del servizio in presenza di una platea di utenti non molto numerosa ma dai consumi energetici più alti, risulta a nostro avviso più coerente col carattere di temporaneità del servizio, a causa della presenza di costi della fornitura più alti che fungano da deterrente per facilitare la rapida uscita degli utenti finali dal Servizio a Tutele Graduali.

Q8. Quale delle due opzioni prospettate con riferimento rispettivamente (A) all'unicità al livello nazionale del prezzo del servizio a regime ovvero alla differenziazione territoriale dello stesso (B) si ritiene preferibile? Motivare la risposta indicando vantaggi ed eventuali criticità rilevate in merito a ciascuna opzione.

Q9. Quali elementi quantitativi devono essere tenuti in considerazione ai fini della determinazione del corrispettivo CSB? Motivare la risposta.

Q10. Si condivide l'articolazione crescente nel tempo del valore del corrispettivo CBID nel caso in cui il parametro α ovvero β sia superiore al valore base di tale corrispettivo? Per quali motivi?

Q11. Quali elementi quantitativi devono essere tenuti in considerazione ai fini della determinazione del valore base del corrispettivo CBID equivalente al valore del corrispettivo PCV in quota energia? Motivare la risposta.

Q12. Si condividono le modalità di quantificazione del corrispettivo CBID nel caso di differenziale negativo tra il parametro α ovvero β e il valore base di tale corrispettivo? Per quali motivi?

Q13. Si condividono le modalità di gestione nei confronti di CSEA del corrispettivo CPSTG? Per quali motivi?

Rispetto alla definizione delle condizioni economiche nel caso di assegnazione a regime, si condivide l'impostazione dell'Autorità volta ad affermare il progressivo e graduale passaggio da un regime di prezzo "amministrato" ad un regime di prezzo legato alle valutazioni commerciali e di mercato da parte degli operatori. In tal senso, l'architettura suggerita è a nostro avviso utile a trasferire adeguati segnali di prezzo all'utente finale, soprattutto in relazione ad un servizio concepito come temporaneo e, in principio, dai costi più alti proprio per incoraggiare gli utenti a preferire il Mercato Libero, salvaguardandolo da repentini cambiamenti del livello di prezzo pagato nella Maggior Tutela.

Allo stesso tempo, si comprende la necessità che gli esercenti vedano compensati i costi sostenuti per l'erogazione del servizio. In tal senso, le previsioni di cui ai punti 3.51 e 3.53 risultano soddisfacenti di tale necessità, allineando il prezzo alle offerte d'asta sia in caso di valore negativo rispetto a quello base che in caso di valore positivo.

Ciò premesso, **rispetto alle due opzioni prospettate nel DCO, siamo favorevoli all'applicazione di un prezzo unico a livello nazionale (opzione A) frutto della media dei prezzi di aggiudicazione, in quanto volto a garantire maggiore omogeneità all'utenza su tutto il territorio.**

Stante la precisa individuazione dei diversi corrispettivi da parte di ARERA (punto 3.46), da cui si evince la definizione per via amministrativa di quasi tutte le componenti, notiamo che solo il corrispettivo di asta Cbid è lasciato alla libera definizione degli esercenti per la partecipazione alle gare (a copertura dei costi di commercializzazione e di sbilanciamento); già questo aspetto restituisce quindi una certa differenziazione del prezzo, poiché nel definire l'offerta economica d'asta *parametro* β l'esercente terrà conto anche delle caratteristiche dell'area territoriale oggetto d'asta. Non risulta quindi necessario, alla luce di ciò, l'applicazione di un prezzo differenziato a livello territoriale.

Q25. Vi sono ulteriori aspetti da segnalare con riferimento ai requisiti di partecipazione alle procedure concorsuali? Motivare la risposta.

I requisiti previsti in capo agli esercenti per poter accedere alle procedure di gara risultano a nostro avviso soddisfacenti e, in alcuni casi, anche stringenti per garantire la partecipazione alle procedure di gara di operatori affidabili ed in grado di garantire una fornitura del servizio adeguata alle caratteristiche individuate.

Tuttavia, **riteniamo utile non limitarsi all'individuazione di criteri prettamente "quantitativi", ma introdurre anche alcuni parametri di selezione che diano conto anche del rispetto degli standard di qualità nella fornitura del servizio.** In merito, si potrebbe valutare l'ipotesi di considerare anche il livello di reclusione da parte degli utenti verso l'esercente. Si tratterebbe inoltre di una ipotesi volta a bilanciare i diversi interessi degli attori della filiera: in questo caso troverebbero compensazione, lato consumatore, le preoccupazioni dell'esercente circa il tasso di morosità dei clienti finali oggetto di bando di gara.

Q29. Quale delle due configurazioni 1 e 2 prospettate ai fini dell'identificazione delle aree di assegnazione del servizio si ritiene preferibile? Per quali motivi?

Q30. Si rinvencono elementi di criticità rispetto all'implementazione della configurazione 1 e/o 2? Indicare distintamente per ciascuna configurazione tali elementi.

Rispetto alle due configurazioni prospettate per l'identificazione delle aree di assegnazione del servizio, riteniamo più favorevole l'ipotesi 2.

La configurazione 1, infatti, disegna aree territoriali omogenee geograficamente e dal punto di vista della morosità: tale procedura segnala di fatto ai partecipanti quali siano i territori più appetibili dal punto di vista economico e quelli meno appetibili – non solo in relazione alla fornitura del servizio a tutele graduali, ma anche in prospettiva del passaggio degli utenti al Mercato Libero - orientando così le scelte di partecipazione alle gare da parte degli esercenti. Il rischio sarebbe quello di più difficile affidamento del servizio per interi territori, più svantaggiati e soprattutto nelle aree meridionali del paese, che rischierebbero di vedere andare deserte le gare.

Al contrario **la configurazione 2 tiene maggiormente conto della eterogeneità del paese sia dal punto di vista territoriale che economico, compensando le disomogenee caratteristiche territoriali con la**

definizione di aree territoriali “miste”. Tale ipotesi renderebbe più omogeneo il servizio a livello nazionale, facendo salva proprio la caratteristica di ultima istanza del STG volta a garantire la continuità della fornitura per gli utenti non serviti nel Mercato Libero.

Q31. Si condivide il prospettato meccanismo di asta a doppio turno? Per quali motivi? Nel rispondere indicare eventuali criticità di tale meccanismo.

Q32. Si ritiene utile eseguire un doppio turno anche in presenza di due soli partecipanti al primo turno? Per quali motivi?

Q33. Si condivide l'ipotesi di applicare un tetto massimo alle offerte formulate al primo turno? Per quali motivi? Nel rispondere indicare altresì eventuali criticità rispetto alla proposta di non rivelare preventivamente tale tetto.

Q34. Si condivide la proposta di fissare un limite massimo alle aree del centro-nord aggiudicabili da ciascun partecipante? Per quali motivi?

Q35. Quale dei due criteri proposti (tra 1 e 2) è preferibile ai fini dell'individuazione del numero massimo di aree aggiudicabili da ciascun partecipante? Per quali motivi?

Q36. Si condividono le soluzioni prospettate in caso di aste andate deserte con riferimento a una o più aree? Per quali motivi.

Q37. Si condivide l'ipotesi di effettuare uno scambio e/o una cessione di aree assegnate tra gli aggiudicatari delle gare? Per quali motivi.

Rispetto alle modalità previste per la realizzazione delle aste, ribadiamo la necessità che queste si svolgano nella maniera più trasparente possibile, evitando non solo la possibilità di concentrazione tra gli operatori aggiudicatari d'asta ma anche qualunque rischio di “cartello” tra gli operatori che partecipano alle aste.

Ciò premesso, è utile che ARERA metta a disposizione dei partecipanti tutte le informazioni relative alle diverse aree territoriali messe a gara (punti da 4.23 a 4.27) affinché questi possano formulare delle offerte economiche d'asta coerenti con le caratteristiche non solo degli utenti finali ma anche delle aree territoriali oggetto d'asta (es. difficoltà di gestione di un determinato territorio). Tuttavia, temiamo che la condivisione dello stesso ste informativo da parte degli esercenti possa in qualche modo assecondare le possibili spinte collusive che caratterizzano talvolta le gare di affidamento pubblico.

Certamente, l'ipotesi di organizzare un meccanismo d'asta a doppio turno potrebbe essere volta a selezionare con maggiore garanzia di correttezza l'affidatario del servizio, attraverso il vaglio progressivo delle offerte da cui dovranno emergere le due proposte migliori.

In merito, non crediamo che l'individuazione di un tetto massimo già al primo turno possa portare necessariamente ad offerte economiche “efficienti”; al contrario, il tetto massimo potrebbe rappresentare l'espedito per sottodimensionare le offerte, in una corsa al ribasso tra gli operatori per la definizione dell'offerta dal prezzo più vantaggioso cui affidare la gara. Il prezzo più basso, in tal

caso, ancorché risultare più competitivo, rischia seriamente di non soddisfare i requisiti richiesti e non garantire quindi adeguati livelli di qualità. Al contrario, sarebbe più utile inserire il tetto massimo d'offerta al secondo turno.

Per quanto riguarda i meccanismi anti-concentrazione proposti, riteniamo certamente utile lo sforzo profuso da ARERA per individuare soluzioni volte a garantire la massima trasparenza e concorrenza tra gli operatori, soprattutto nell'ottica di non creare situazioni di vantaggio a favore degli aggiudicatari il STG nell'ottica del successivo "acquisto" di quei clienti finali nel Mercato Libero. Sappiamo bene, infatti, che le aste per l'assegnazione del servizio, almeno in fase di primo avvio, risulteranno appetibili da parte degli operatori proprio per questo motivo; il che, già di per sé, contribuisce a falsare il mercato.

Pertanto, accogliamo l'orientamento a rafforzare le misure anti-concentrazione, anche affiancando ai criteri previsti il limite numerico delle aree territoriali assegnate al medesimo operatore, a prescindere dalla loro collocazione geografica.

Sulla scia di queste considerazioni, infine, respingiamo l'ipotesi di scambio tra gli operatori delle aree territoriali aggiudicate con l'asta. Si tratta di una procedura che svilisce il senso stesso delle aste e del servizio a tutele gradualistiche, che si propone come servizio di ultima istanza per i clienti senza fornitura nel Mercato Libero e che pertanto deve essere garantito alla universalità di questi clienti. Uno scambio o una cessione, inoltre, avallerebbe indirettamente la propensione collusiva degli esercenti partecipanti, per evitare la quale ARERA si è impegnata attraverso la definizione di meccanismi d'asta quanto più trasparenti possibile.