



Confederazione Nazionale
dell'Artigianato e della Piccola
e Media Impresa



Confederazione Autonoma
Sindacati Artigiani

Camera dei Deputati

X Commissione

(Attività produttive, commercio e turismo)

Audizione

La liberalizzazione del mercato energetico

(risoluzioni Davide CRIPPA e Luca SQUERI)

25 maggio 2021

L'Audizione Odierna sulla liberalizzazione del mercato elettrico, si tiene in un momento particolarmente importante del processo di completamento della sua apertura di cui le piccole imprese sono protagoniste.

Come è noto, al momento circa 200.000 piccole imprese che non avevano scelto il proprio fornitore sul mercato libero si stanno confrontando con il Servizio a Tutele Graduali, il quale entrerà a regime il 1° luglio prossimo venturo ed andranno col fornitore selezionato tramite le aste.

La prossima scadenza, che riguarderà microimprese e clienti domestici per il mercato elettrico ed i soli clienti domestici per il mercato del gas è attualmente fissata dal decreto-legge n. 162 del 2019 convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 2020 n.8, al 1° gennaio 2023.

Considerato che ci troviamo in una fase intermedia di superamento delle tutele di prezzo del segmento delle Piccole Imprese ed abbiamo davanti a breve periodo una fase successiva che vedrà il coinvolgimento di circa 17 milioni di clienti finali, tra micro imprese e clienti domestici, **Confartigianato Imprese, CNA e Casartigiani** desiderano con il presente documento cogliere l'opportunità per svolgere alcune riflessioni su alcuni temi aperti che necessitano di soluzioni urgenti, sul funzionamento degli strumenti posti in essere per migliorare la consapevolezza del consumatore cliente finale e sull'auspicabile Roadmap del completamento del mercato.

Le risoluzioni Crippa e Squeri, dopo aver ricostruito il contesto normativo e gli strumenti normativo regolatori messi in campo ad oggi per migliorare la consapevolezza del cliente finale, che vanno dal Portale Offerte all'innalzamento degli obblighi e gli standard di qualità contrattuali e di servizio, alla migliore conoscenza della propria spesa con la bolletta, ricordano i rilievi avanzati da ARERA nel monitoraggio retail dell'anno 2019 sulle persistenti criticità concorrenziali nei mercati e propongono, tra le altre cose, rispettivamente di impegnare il Governo a:

- adottare iniziative anche normative finalizzate all'istituzione di un meccanismo di fissazione mensile dei prezzi al PUN valido a partire dal 1° gennaio 2023, data di uscita dal regime di maggior tutela per microimprese e clienti domestici (risoluzione Crippa);
- prevedere una gradualità che veda prioritariamente il superamento delle tutele di prezzo per le microimprese rispetto ai clienti domestici (risoluzione Squeri);
- l'introduzione di tetti antitrust per il mercato elettrico (risoluzione Squeri);
- l'ampliamento del Tavolo di Lavoro costituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico alle Associazioni dei Consumatori Domestici e non domestici oltre al rafforzamento del Comitato Tecnico Consultivo sul Portale Offerte previsto dall'art.1, comma 61, della legge n.124 del 2017. (risoluzione Squeri).

OPACITÀ DI MERCATO E DINAMISMO CONCORRENZIALE.

Le scriventi Confederazioni credono nel processo di liberalizzazione del Mercato Elettrico e del Gas poiché la competizione è portatrice di efficienza nell'allocazione delle risorse che a sua volta genera innovazione, occupazione e l'assestamento dei prezzi al miglior livello possibile per i consumatori clienti finali.

Il dinamismo concorrenziale per espletare i suoi benefici effetti ha bisogno di massa critica su operare e di tempi decisi e per tali ragioni le Confederazioni auspicano che la tabella di marcia che prevede la seconda tappa del superamento delle tutele di prezzo sia mantenuta e che il 1 gennaio 2023 segni il superamento delle tutele di prezzo sia per le microimprese che per i consumatori domestici che non hanno bisogno di essere tutelati dal mercato ma al contrario di tutele più efficaci *nel* mercato.

Sotto questo profilo vi sono ampi margini di miglioramento sull'opacità dei prezzi nel mercato retail e sulla conseguente attività di educazione del consumatore cliente finale sul meccanismo di formazione del prezzo della propria fornitura che egli deve imparare e quindi essere aiutato a valutare.

La struttura dei costi di una fornitura elettrica è molto complessa e solo in parte rimessa alle dinamiche di mercato. La componente amministrata, composta dagli oneri di infrastrutturali e dagli oneri generali del sistema elettrico, soprattutto per una piccola impresa è estremamente ingombrante nei costi della fornitura ed un aumento di tali componenti, di solito su basi trimestrali rischia di compromettere i benefici economici di un'offerta valida nel momento in cui è stata scelta.

Inoltre, il prezzo della materia energia, vale a dire la parte rimessa alla concorrenza, si determina in linea di massima in base ad previsioni degli indici di mercato ed è quindi inevitabilmente dinamica. Per tali ragioni bisogna educare il consumatore alla complessità dei costi, piuttosto che agire sulla bolletta in maniera esageratamente semplificatoria, e dotarlo degli strumenti che lo mettano nelle condizioni di capire che un'offerta a prezzo fisso necessita di coperture da parte del venditore che sarà quindi necessariamente più alta di un'offerta a prezzo variabile in cui il guadagno di chi fornisce segue l'andamento previsto e prevedibile dello stesso.

Per tali ragioni come Confederazioni sosteniamo da tempo in tutte le sedi opportune, incluso il Comitato Tecnico Consultivo citato da entrambe le risoluzioni, in cui sediamo assieme alle altre associazioni rappresentative della domanda non domestica, che il concetto di spesa stimata annua della fornitura, presente sul Portale Offerte sia poco educativo perché pur semplificando non spiega l'interazione di tali molteplici complessi fattori e può indurre in errore sui vantaggi o svantaggi di un'offerta perché ad esempio calcolata in momenti di maggior favore o sfavore degli oneri amministrati presenti nella struttura dei costi. Occorre pertanto intensificare gli sforzi e chiedersi se gli strumenti ad oggi in essere vadano in questa direzione; per tali ragioni auspichiamo che le bollette contengano sempre più informazioni che consentano di valutare la corretta fatturazione dei costi e confrontare la propria offerta rispetto a quelle eventualmente proposte e ci chiediamo se il Portale Offerte non dovrebbe essere messo maggiormente e se vogliamo diversamente a servizio dell'educazione del cliente finale con l'utilizzo se necessario di video illustrativi che guidino attraverso la complessità e spieghino il funzionamento degli indici di confrontabilità. Ad avviso di **Confartigianato Imprese, CNA e Casartigiani** il Portale Offerte è uno strumento importante la cui efficacia andrebbe tuttavia valutata in relazione all'utilizzo tramite degli obiettivi crescenti di accessi e parametrata ai suoi costi considerata l'importanza delle campagne istituzionali di informazione per cui le risorse sono eccessivamente contenute.

Andrebbero inoltre potenziate le attività di monitoraggio e controllo del rispetto degli obblighi di pubblicazione delle Offerte sul Portale così come il comportamento degli operatori per evitare, ad esempio che un collegamento ad un'offerta si risolva al collegamento alla pagina generica dell'operatore in cui tale offerta, ad esempio, non si riesca a trovare.

Tali osservazioni sono esattamente in linea con la proposta di un rafforzamento dell'efficacia dell'attività del Comitato Tecnico Consuntivo avanzate nelle risoluzioni oltre all'ampliamento alle Associazioni dei Consumatori domestici e non domestici del Tavolo in essere presso il Ministero dello Sviluppo Economico, che a nostro giudizio non è completo di tutti gli stakeholders se è carente del lato della domanda.

Inoltre, è forse questa la sede per domandarsi se, nell'ottica di un superamento delle tutele di prezzo che a regime riguarderà come sopra accennato circa 17 milioni di clienti, lo strumento del teleselling sia effettivamente adeguato per la conclusione di contratti di tale complessità. A nostro modo di vedere il livello di maturità dei consumatori e le persistenti opacità di mercato sono tali da suggerire un ripensamento dello stesso.

Infine, più in generale, andrebbe a nostro avviso garantita una maggiore trasparenza nelle politiche commerciali dei fornitori, spesso caratterizzate da una certa "aggressività" e scarsa trasparenza; elemento questo reso ancor più evidente con il susseguirsi delle numerose proroghe per il completamento della liberalizzazione del mercato.

ONERI GENERALI DEL SISTEMA ELETTRICO

Come è noto, gli oneri generali di sistema sono prelevati dalle bollette dei consumatori finali domestici e non domestici per il perseguimento finalità di carattere generale via via indicate dalla legge e come è noto è la via attraverso la quale sino ad oggi sono state finanziate le importanti politiche relative alle energie rinnovabili, l'autoconsumo e da quest'anno anche le Comunità Energetiche Rinnovabili e l'Autoconsumo Collettivo.

Gli oneri generali del sistema elettrico (di seguito oneri) vennero configurati dal Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Decreto Bersani), come maggiorazioni dei corrispettivi di rete e decrescenti al crescere dei consumi, con una scelta che, seppure non condivisibile sin da allora sul piano dei principi e dell'equità redistributiva, sul piano pratico non ha inizialmente comportato appesantimenti di una componente produttiva del paese in favore di un'altra, essendo il loro ammontare inizialmente contenuto se sol si pensa che nell'anno 2000 il gettito degli oneri generali di sistema ammontava a 2 miliardi mentre nell'anno 2019 il gettito degli oneri ammonta a circa quindici miliardi.

Tale meccanismo tariffario, basato su criteri che non commisurano il prelievo economico alla capacità contributiva del cliente finale, con l'esplosione della componente A3 (oggi denominata ASOS) – che in anni di picco è quasi arrivata al valore di metà di una legge di bilancio dell'era Pre-Covid - ha di fatto imposto e, se non corretta, continuerà ad imporre a quella parte della famiglia delle imprese meno ricca, il sacrificio più elevato e notevolmente disallineato rispetto ai loro consumi.

Come sopra menzionato ed illustrato nella Relazione Annuale dell'Autorità di Regolazione Energia Rifiuti ed Ambiente (di seguito ARERA), nell'anno 2019 gli Oneri Generali del Sistema Elettrico ammontano complessivamente a 15 miliardi circa. La tabella che segue evidenzia che la contribuzione dei clienti domestici e dei clienti non domestici è allineata ai prelievi: i consumatori domestici con il 22 % dei volumi prelevati contribuiscono per circa il 21% al gettito pari a circa tre miliardi di euro mentre gli usi produttivi con poco meno il 78% dei consumi contribuiscono per poco più di undici miliardi e mezzo, pari a poco più del 79% del gettito.

TAV. 3.1 Oneri generali^(A)

	TIPOLOGIE	ENERGIA PRELEVATA		POTENZA		PUNTI DI PRELIEVO		A _{TOT} SENZA EFFETTO ENERGIVORI	
		TWh	%	GW	%	N.	%	M€	%
Clienti domestici	Residenti	52,02	19,67	75,45	41,72	23.821.316	65,16	2.097,54	14,22
	Non residenti	6,56	2,48	19,05	10,53	5.730.312	15,67	984,01	6,67
	Totale domestici	58,58	22,15	94,50	52,25	29.551.628	80,83	3.081,55	20,89
Clienti non domestici	Clienti per illuminazione pubblica (media e bassa tensione)	5,11	1,93	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	309,75	2,10
	Clienti non domestici di bassa tensione (esclusa illuminazione pubblica)	69,20	26,16	52,10	28,81	6.906.949	18,89	5.057,37	34,29
	Clienti di media tensione (esclusa illuminazione pubblica)	95,12	35,96	25,41	14,05	100.572	0,28	4.918,49	33,35
	Clienti di alta e altissima tensione (inclusi consumi trazione ferroviaria)	36,49	13,79	8,85	4,89	1.029	0,00	1.382,37	9,37
	Totale non domestici	205,92	77,85	86,36	47,75	7.008.550	19,17	11.667,98	79,11
TOTALE	264,49	100,00	180,86	100,00	36.560.178	100,00	14.749,53	100,00	

(A) Nei dati esposti non sono considerati gli effetti delle agevolazioni agli energivori e dell'elemento A_{ESOS} (della componente A_{SOS}) a copertura delle medesime agevolazioni.

Fonte: ARERA.

Tuttavia, se si restringe il focus dell'analisi all'interno della distribuzione dei pesi nella famiglia degli usi produttivi emerge una grossa sperequazione in danno delle piccole imprese derivante anche dall'effetto dell'agevolazione energivori, che nel 2019 è stata pari ad un miliardo e novecento milioni, di cui 739 milioni, pagati dalle PMI, come mostrato dalla tabella che segue.

	TIPOLOGIE	CLIENTI NON ENERGIVORI (PAGATORI A _{ESOS})				CLIENTI ENERGIVORI			
		ENERGIA PRELEVATA (TWh)	POTENZA IMPEGNATA (GW)	NUMERO PUNTI DI PRELIEVO	A _{ESOS} (M€)	ENERGIA PRELEVATA (TWh)	POTENZA IMPEGNATA (GW)	NUMERO PUNTI DI PRELIEVO	AGEVOLAZIONI (M€)
Clienti domestici	Residenti	52,02	75,45	23.821.316	427,34	-	-	-	-
	Non residenti	6,56	19,05	5.730.312	56,26	-	-	-	-
	Totale domestici	58,58	94,50	29.551.628	483,60	-	-	-	-
Clienti non domestici	Clienti per illuminazione pubblica (media e bassa tensione)	5,11	n.d.	n.d.	47,85	-	-	-	-
	Clienti non domestici di bassa tensione (esclusa illuminazione pubblica)	69,03	52,05	6.903.288	739,47	0,17	0,05	3.661	-5,01
	Clienti di media tensione (esclusa illuminazione pubblica)	69,28	18,90	95.072	613,83	25,84	6,51	5.500	-798,71
	Clienti di alta e altissima tensione (inclusi consumi trazione ferroviaria)	8,45	2,68	706	31,27	28,04	6,18	323	-1.026,24
	Gettito extra-tarifario da contributo imprese energivore in classe VAL	0,00	0,00	-	-	0,00	0,00	-	146,11
	Totale non domestici	151,87	73,63	6.999.066	1.432,43	54,05	12,74	9.484	-1.683,84
TOTALE	210,44	168,13	36.550.694	1.916,03	54,05	12,74	9.484	-1.683,84	

Fonte: ARERA.

Conseguentemente per effetto del meccanismo tariffario degli oneri in bolletta e dell'agevolazione energivori che di fatto impone una riallocazione del gettito all'interno della famiglia degli usi industriali, le piccole imprese con circa il 34% dei volumi prelevati (a fronte di circa il 46% prelevati dalle medie tensioni e del 18% prelevato dalle imprese in alta e altissima tensione, il restante dall'illuminazione pubblica) pagano circa sei miliardi degli 11,6 circa derivanti dagli usi industriali, circa il 50%.

Non vi è chi non veda la grande iniquità di una tale distribuzione che di fatto impone alla tipologia di impresa con minore capacità di reddito il sacrificio più grosso e, sotto questo punto di vista è urgente una riforma che sposti il meccanismo di finanziamento delle rinnovabili e a tendere delle politiche di sostenibilità e transizione ecologica sulla fiscalità generale. Peraltro, in linea con quanto suggerito dall'Autorità di Regolazione nella memoria 588-18 presentata all'Audizione presso la X Commissione Attività Produttive Commercio e Turismo della Camera dei Deputati il 20 Novembre 2018, si potrebbe destinare almeno parte del gettito derivante dalla vendita delle quote di CO2, che ad oggi confluisce nel bilancio dello Stato, alla riduzione del gettito degli oneri secondo quanto previsto dalla normativa europea¹.

L'eccessivo gravame degli oneri nelle bollette delle PMI non si esaurisce in un tema di iniquità al finanziamento di importanti politiche economiche per il Paese ma rappresenta altresì un tema di alterazione della concorrenza nel settore del mercato retail che si riferisce a tale tipologia di cliente finale. Come infatti evidenziato in precedenza, quando la parte amministrata di una bolletta è ingombrata in maniera così rilevante, basta un aggiornamento trimestrale che l'appesantisce a vanificare i possibili risparmi conseguiti per effetto della scelta della migliore offerta disponibile sul mercato, con pregiudizio sia per la concorrenzialità del mercato che della fiducia nelle piccole imprese nello stesso.

Le scriventi Confederazioni inoltre raccomandano che vi sia un'operazione di controllo e monitoraggio parlamentare accurato e periodico sulla distribuzione dei pesi in bolletta tra tipologie di clienti finali (clienti domestici, piccole medie e grandi imprese) per assicurare e promuovere la trasparenza e la consapevolezza dei sacrifici richiesti ai clienti del mercato elettrico.

Conclusivamente, si coglie inoltre l'occasione per evidenziare che l'agevolazione spettante alle imprese energivore, prevista da disposizioni europee, viene concessa senza nessun criterio che assicuri la razionalità e l'uso efficiente dell'energia nei processi produttivi e ciò a nostro avviso richiede dei correttivi che la riportino in linea con gli obiettivi della sostenibilità che attraversano la concessione degli aiuti europei a sostegno del PNRR.

A tal proposito, la riduzione degli oneri di sistema per le imprese energivore, e dunque la riduzione del costo dell'energia, fanno sorgere il timore che le imprese possano ridurre l'attenzione dedicata all'efficienza energetica, alle fonti rinnovabili e alla cogenerazione, impedendo all'impresa di migliorare strutturalmente la sua dipendenza dall'acquisto dell'energia.

¹ La vigente normativa europea stabilisce che almeno la metà dei proventi delle aste per la vendita delle quote di emissione di CO2 nel caso di impianti fissi e che tutti i ricavi dei proventi nel caso degli operatori aerei devono essere utilizzati in azioni volte a combattere il cambiamento climatico.

Secondo **Confartigianato Imprese, CNA e Casartigiani**, la concessione dell'agevolazione andrebbe subordinata ad un impegno da parte dell'impresa ad un miglioramento continuo in termini di efficienza energetica, conseguibile, ad esempio, richiedendo per l'impresa stessa la certificazione secondo la norma ISO 50001. Sono ovviamente possibili approcci più invasivi, come ad esempio la richiesta di una riduzione media annuale dei consumi specifici, ma la loro applicazione pratica risulterebbe probabilmente più difficoltosa.

Conclusioni

Le scriventi Confederazioni:

- 1) auspicano che la data del 1° gennaio 2023 per il passaggio di microimprese e clienti domestici venga mantenuta tale senza ulteriori gradualità;
- 2) evidenziano che il prezzo del Servizio a tutele gradualità per le piccole imprese è già attualmente ancorato al PUN e ritengono che il dinamismo di mercato non venga aiutato dal proliferare di strutture di prezzo amministrate; sotto questo profilo probabilmente sarebbe opportuno ragionare sull'individuazione di una fascia residuale di vulnerabilità che a nostro avviso dovrebbe ricomprendere la terza età e soggetti che si trovano in condizioni di povertà energetica;
- 3) sono favorevoli all'individuazione di tetti antitrust per contenere la concentrazione di mercato e ritengono che tali tetti debbano sovrintendere le future gare per l'assegnazione del servizio a tutele gradualità o comunque lo si vorrà denominare, di ultima istanza per le microimprese ed i clienti domestici;
- 4) vadano incluse le associazioni di rappresentanza della domanda domestica e non domestica nel tavolo di lavoro già costituito presso il Ministero dello sviluppo economico cui partecipano ARERA, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e gli altri stakeholder e rafforzato il Comitato Tecnico Consultivo istituito dalla legge 124/2017; in particolare, rispetto a quest'ultimo sarebbe opportuno introdurre l'obbligo di motivare l'adozione di soluzioni divergenti rispetto alle istanze rappresentate dai partecipanti istituzionali;
- 5) trasferire, anche gradualmente, gli oneri generali del sistema elettrico nella fiscalità generale.