

Roma, 30 settembre 2015

Prot. N.983 /FrS

Spett.^{le}
Autorità per l'energia elettrica il gas e il
sistema idrico
Direzione Mercati

Piazza Cavour 5
20121 Milano

e mail: mercati@autorita.energia.it

OGGETTO Osservazioni Confartigianato al documento “Riforma delle tutele di prezzo nel mercato retail dell’energia elettrica e del gas naturale prima fase della roadmap - clienti finali di energia elettrica non domestici (421/2015/R/EEL).

1. PREMessa

Lo sviluppo dei mercati di energia elettrica e gas, volto alla creazione di una reale concorrenza, rappresenta un’importante sfida per l’intero sistema paese. La spinta competitiva, infatti, dovrebbe assicurare un’allocazione efficiente di ricchezza tra operatori, stakeholder coinvolti nel processo e clienti finali, con beneficio di prezzo per quest’ultimi, consolidamento per gli operatori, aumento dei livelli occupazionali imposto dal dinamismo dei mercati, spinta all’innovazione per differenziare l’offerta e conquistare per questa via virtuosa segmenti di mercato.

L’aspirazione a tali benefici per il sistema complessivamente inteso, fu alla base della scelta maturata in sede europea tesa a liberalizzare l’assetto dei mercati energetici rispetto al precedente quadro di riferimento. E’ rispetto al perseguimento di tali benefici che il processo di liberalizzazione andrebbe monitorato e valutato per calibrare ed orientare i successivi interventi sia di regolazione primaria che tecnica, che dovessero rendersi necessari.

L’attuale contesto dei mercati è ben illustrato nel Monitoraggio Retail dell’Autorità ed nell’ultima relazione annuale, che descrivono un mercato libero con una limitata capacità di attrazione dei clienti nel segmento domestico e piccola impresa (BT altri usi).

Infatti, nonostante la libertà di scelta del fornitore, il servizio di maggior tutela è stata la modalità di approvvigionamento principale: il 75% del mercato domestico ed il 60% dei clienti in bassa tensione altri usi nel 2013 è stato fornito dalla maggior tutela.

In aggiunta, il tasso di rientro in tutela per i clienti BT Altri Usi è preoccupante, considerato che, come attesta il monitoraggio dell'Autorità, un cliente su quattro decide di rientrare nel servizio di maggior tutela. Vi sono numerosi fattori, a nostro avviso, alla base di questo risultato. Sicuramente vi è un problema di fiducia nel mercato, in cui nonostante tutti i lodevoli strumenti messi in campo, il cliente finale finisce per subire in maniera incolpevole e senza troppe difese, gli errori commessi da altri, come nei casi dei conguagli o di errori di fatturazione e questo non incentiva gli operatori a porre in essere comportamenti virtuosi. Infatti, nel mercato libero, - dove la soddisfazione del cliente dovrebbe essere il valore centrale- l'indice di reclamosità è contraddittoriamente più alto che nel libero.

Esiste inoltre un fattore dovuto alla rigidità e scarsa propensione al cambiamento per ridotta capacitazione o ragioni anagrafiche, ma ciò non giustifica delle percentuali così elevate che fanno emergere un contesto di mercato in cui il prezzo non ha esercitato il suo ruolo di leva trainante fondamentale.

L'offerta lamenta che il servizio di maggior tutela rappresenti un concorrente anomalo e dalle modalità di acquisto non confrontabili ; ciò tuttavia non spiega come mai il mercato libero non abbia sviluppato condizioni per un confronto serrato per contendersi il cliente e ciò ha comportato, come conseguenza indesiderata, l'attribuzione al prezzo della maggior tutela di un ruolo di benchmark fondamentale per l'orientamento del cliente.

Il documento di consultazione in oggetto prevede il superamento della tutela di prezzo in servizio di ultima istanza sic et simpliciter o con opzioni in cui tale passaggio sia accompagnato da un'offerta della durata transitoria di un anno, da parte di fornitori selezionati in base a criteri da definire, la cui struttura di prezzo, è predeterminata dall'Autorità stessa.

Ad avviso di Confartigianato, la maggiore criticità, risiede nell'ipotizzare la rimozione della tutela di prezzo senza condizionarla, accompagnarla o preconstituire parallelamente le condizioni che spingano l'offerta verso maggiore trasparenza e confrontabilità e rispetto delle prerogative dei clienti finali.

La capacitazione del cliente finale, per quanto sempre migliorabile, può operare solo in un contesto di riferimenti chiari e nei limiti del possibile omogenei, senza il quale il mercato e la concorrenza non dispiegano quegli effetti di efficienza nella distribuzione della ricchezza, che sono invece alla base delle ragioni della liberalizzazione.

Una seconda importante criticità è relativa alle ridotte risultanze della valutazione di impatto sul mercato contenuta nel DCO.

E' infatti ragionevole presumere che ognuno degli scenari produrrà effetti, sia nella soluzione di semplice superamento della tutela di prezzo - in cui, data la scarsa trasparenza si potrebbe sostituire un benchmark con un altro - che nel caso di adozione della tutela simile che presumibilmente modificherà sia l'offerta che la distribuzione della domanda.

Ad avviso di Confartigianato, sarebbe altamente auspicabile accompagnare la valutazione di ogni singola soluzione proposta nel DCO, da una simulazione sui risultati e gli obiettivi attesi, in termini di possibile andamento dei prezzi, distribuzione della domanda e dell'offerta inclusi i potenziali effetti sulla qualità dell'offerta, che consentirebbe una riflessione più circostanziata ed un migliore monitoraggio e misurazione dei risultati attesi, a beneficio del funzionamento del mercato stesso.

Per il raggiungimento dell'obiettivo primario di indurre i clienti capacitati verso un mercato unico libero e concorrente, Confartigianato riporta di seguito tutte le criticità, alcune insormontabili, che si intravedono nell'adottare le opzioni illustrate nel documento di consultazione.

2. CONSIDERAZIONI SPECIFICHE

Opzione 1

Il documento di consultazione in oggetto si pone come obiettivo la riforma del servizio di maggior tutela delineando, a tendere, due servizi separati per garantire la continuità di fornitura e la tutela di prezzo per i clienti finali individuati dalla normativa cogente.

Poiché i mercati energetici sono evoluti negli ultimi anni e le condizioni di contorno con essi, è condivisibile la scelta dell' Autorità di proporre un cambiamento delle condizioni economiche per il servizio di maggior tutela.

Con la determinazione del PED ex post, l'auspicio è che sempre più si determini una allocazione efficiente dei costi e si offra ai clienti un prezzo allineato con il mercato all'ingrosso.

Con tale opzione, inoltre, si auspica che venga meno una delle criticità principali dell'attuale meccanismo di mercato: la non comparabilità delle offerte del libero con quelle del servizio di Maggior Tutela.

Il prezzo della nuova Tutela di Ultima Istanza, dovrebbe essere infatti più semplice da comprendere, e se strutturato adeguatamente, potrebbe anche essere considerato un prodotto standardizzato facilmente confrontabile con le offerte future del libero mercato.

Confartigianato ribadisce, infatti, che la confrontabilità, la chiarezza e trasparenza del prezzo, sono imprescindibili per rendere il cliente capacitato.

Considerato che la determinazione delle nuove condizioni implicherà il cambiamento di ruolo di Acquirente Unico Spa (di seguito AU), ed i compiti che esso dovrà svolgere per i clienti Bassa Tensioni Altri Usi, si auspica che ciò spinga l'Autorità ad ipotizzare una diversa allocazione dei costi di AU sui clienti domestici e BT altri Usi serviti dalla Tutela di Ultima Istanza.

Per quanto concerne la nuova formulazione della PCV, presumibilmente allineata con i costi del servizio di ultima istanza, Confartigianato è contraria ad opzioni articolate per zone territoriali, auspicando un unico prezzo nazionale nell'ottica della semplificazione della composizione del prezzo.

In merito alla determinazione della PCV sarebbe utile, a nostro avviso un supplemento di riflessione sulla futura composizione e sull'impatto sui soggetti BT altri Usi, ricordando che ad oggi è solo €/mese.

Opzione 2A

Per quanto concerne l'Opzione 2A – a prescindere dalla sotto categoria 2.A.1 e 2.A.2 - Confartigianato intravede le seguenti criticità:

- A) Complicazione delle regole del mercato e scarsa capacitazione dei clienti*
- B) Concentrazione e vischiosità potenziale del mercato*
- C) Tempistiche di realizzazione*

A) Complicazione delle regole del mercato e scarsa capacitazione dei clienti

Il meccanismo individuato dall'Autorità appare, a nostro avviso, molto articolato e di difficile comprensione da parte dei clienti finali.

Quest'ultimi, infatti, si troveranno un mercato in cui saranno vigenti i seguenti servizi:

1. Mercato di Maggior Tutela per i domestici (con prezzo attuale ed offerto dagli esercenti la maggior tutela)
2. Mercato di Maggior Tutela per i BT Altri Usi con Potenza inferiore a 1,5 kW (con prezzo attuale ed offerto dagli esercenti la maggior tutela)
3. Mercato di Tutela di Ultima Istanza per i clienti BT altri Usi con potenza superiore ai 1,5 kW (come servizio di tutela di prezzo e continuità di fornitura offerto dagli esercenti la maggior tutela)
4. Mercato di Tutela Simile per i clienti BT altri Usi con potenza superiore ai 1,5 kW che lo sceglieranno volontariamente (come servizio di tutela di prezzo particolarmente conveniente offerto da soggetti del libero ritenuti idonei)
5. Mercato Libero per tutti (con prezzi diversi a seconda del contratto e offerto da tutti i fornitori del libero)

Confartigianato reputa che, nonostante eventuali azioni di informazione, la frammentazione del mercato così ipotizzato non giovi alla capacitazione del cliente e si determinerebbe un'estrema confusione di Brand che porterebbe, ancor più, a passaggi inconsapevoli dei clienti da un mercato all'altro. Inoltre non si comprende come il passaggio da un servizio di maggior tutela alla Tutela Simile sia in grado di capacitare il cliente per le scelte successive al periodo transitorio.

L'opzione 2.A.1, decentralizzata, è quella che presenta, a nostro avviso, maggiori rischi per il cliente, in considerazione dei reiterati e persistenti comportamenti commercialmente scorretti oggetto di diverse indagini e sanzioni da parte delle Autorità competenti.

L'opzione 2.A.2, invece, preoccupa perché determina una piattaforma - con i relativi costi di creazione e mantenimento – che favorisce la costituzione di un segmento di clienti appetibili.

Tale circostanza, congiuntamente allo scarso effetto educativo del meccanismo determinerebbe a nostro avviso, una persistenza di tali clienti con lo stesso operatore per inerzia e non come effetto di una concorrenza alla fine del periodo transitorio.

Appare, inoltre, improbabile che un cliente smart, che visioni tale piattaforma, individuando un fornitore, nel futuro possa scegliere uno soggetto diverso da quelli “ritenuti idonei” dalla Autorità stessa, e anche per questa via tale opzione non promuove l'obiettivo di piena concorrenza tra gli operatori.

La piattaforma sarebbe un utile strumento di confrontabilità delle offerte, e per tale ragione, si auspica un maggiore coordinamento tra il DCO e le previsioni del DDL Concorrenza anche al fine di non creare duplicati. In tale ottica, si dovrebbero individuare fin da subito meccanismi di confrontabilità tra prodotti standard, almeno uno fisso ed uno indicizzato per clienti BT altri Usi.

B) Concentrazione e vischiosità potenziale del mercato

L'Autorità ipotizza l'istituzione di un servizio di Tutela Simile offerta da operatori del libero mercato “bollinati” ossia idonei ad offrire uno specifico servizio nel rispetto di garanzie determinate, siano esse requisiti economici, gestionali e operativi.

L'individuazione di un simile meccanismo renderà idonei, a nostro avviso, meno del 5% degli Operatori attuali del libero Mercato, con la conseguenza di creare non una concorrenza tra operatori, ma una concentrazione del mercato.

Confartigianato ritiene che il tema delle garanzie debba essere affrontato con unicità di criteri e per tutto il mercato complessivamente inteso.

Siamo convinti, infatti, che gli operatori devono offrire garanzie per stare sul mercato, a prescindere dal servizio di cui si occupano.

Con il meccanismo delineato dall'Autorità, invece si creerebbe un duplice problema: da un lato una concentrazione di offerta – alcuni operatori potrebbero essere esclusi dalla selezione di idoneità ad offrire la Tutela Simile - e dall'altro una segmentazione della domanda.

In merito, inoltre, all'individuazione dei tetti massimi è fondamentale che si tenga presente la quota che lo stesso operatore detiene sugli altri mercati in cui eventualmente operi.

Confartigianato ritiene, quindi, che con tale meccanismo si determini un facile traghettamento di clienti, con quote già assegnate per regolazione, dal Servizio di Tutela Simile al Libero mercato con lo stesso operatore senza promuovere tuttavia né la concorrenza né la capacitazione futura.

C) Tempistiche di realizzazione

Il documento di consultazione manca, inoltre, di riferimenti temporali per la sua implementazione, elemento necessario e critico per la valutazione completa ed il buon successo di una riforma così complessa.

Poiché il DCO si inquadra ed ha l'intenzione di preparare il terreno per il più generale processo di riforma delineato nel DDL concorrenza, è ragionevole ipotizzare che tale processo transitorio cesserà il 1 gennaio 2018.

Questa implementazione richiederebbe che l'ultimo cliente finale entrerebbe nel servizio di Tutela Simile al 31.12.2016. Considerate le numerose attività implementative necessarie, quali individuazione di un Amministratore, la creazione della piattaforma, la realizzazione di campagne informative idonee tale orizzonte temporale appare eccessivamente ridotto. Si auspica quindi che le tempistiche di realizzazione vengano rese note e posano essere anche esse oggetto di riflessione.

Misure complementari volte a stimolare la partecipazione al mercato

In merito a tale punto, Confartigianato esprime la propria disponibilità a partecipare alle azioni per stimolare le imprese, tuttavia si riserva di suggerire proposte a seguito dell'individuazione delle regole tecniche del meccanismo.

3. CONCLUSIONI

Per le considerazioni suesposte, Confartigianato esprime una valutazione critica in merito alle ipotesi del DCO, in quanto si focalizza prevalentemente su meccanismi di traghettamento dei clienti finali da un mercato ad un altro senza affrontare alcuni dei nodi che sono all'origine della permanenza nel mercato di partenza e che se non risolti, continueranno a favorire inefficienza nell'offerta e debolezza nella domanda.

La capacitazione del cliente finale è un elemento centrale per il buon funzionamento del meccanismo concorrenziale, ma questa da sola non è sufficiente ad imporre un'attitudine concorrenziale negli operatori, soprattutto nel mondo delle forniture di massa, come quelle energetiche, in cui il potere negoziale delle parti è fortemente squilibrato a favore dell'offerta.

Per tale motivo, pur in presenza delle considerazioni critiche su esposte, tra le proposte avanzate riteniamo comunque preferibile l'opzione 1, poiché a nostro avviso è quella che maggiormente favorisce il confronto competitivo tra gli operatori senza favorire né concentrazioni dell'offerta né segmentazione della domanda.

Con riferimento alle altre opzioni è nostro fermo convincimento che vada evitato qualsiasi meccanismo che limiti la volontarietà delle scelte di clienti, in particolare la loro attribuzione tramite aste di cui all'opzione 2B, che deresponsabilizzerebbe in maniera importante il cliente finale ed aumenterebbe notevolmente il già probabile rischio di permanenza inconsapevole al termine del periodo transitorio.

L'occasione è gradita per porgere distinti saluti.

IL DIRETTORE
Bruno Pamieri
