



Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

Commissioni riunite

10^a (Industria, commercio, turismo)

13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali)

Documento di Osservazioni e Proposte

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/944 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, nonché recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 943/2019 sul mercato interno dell'energia elettrica e del regolamento (UE) 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE

(Atto del Governo 294)

23 settembre 2021

L'intervento normativo oggetto del presente documento di posizionamento di Confartigianato Imprese, recepisce la direttiva UE n. 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e contiene delle disposizioni integrative e modificative delle norme vigenti che si rendono necessarie per tenere conto dell'entrata in vigore del regolamento (UE) 943/2019 sul mercato interno dell'energia elettrica e del regolamento (UE) 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore elettrico (abrogativo della direttiva 2005/89/CE).

Le norme europee oggetto del recepimento fanno parte del pacchetto Energia Pulita per Tutti, finalizzato al perseguimento degli obiettivi fissati al 2030 in tema di emissioni di gas serra, sviluppo delle fonti rinnovabili e promozione dell'efficienza energetica; vanno nella direzione di rinforzare le riforme avviate a seguito degli obiettivi definiti nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) oltre che definire il quadro normativo di riferimento per l'attuazione delle azioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), riguardanti la "Rivoluzione Verde e la Transizione Ecologica".

Le disposizioni contenute nella direttiva UE 2019/944 configurano un mercato elettrico decentrato e distribuito in cui si chiede al consumatore di assumere un ruolo sempre più attivo, in forma singola o aggregata. Da un lato si rafforzano i diritti dei consumatori come soggetti contrattuali di un rapporto di fornitura e si delinea la figura del cliente vulnerabile che potrà continuare a godere di un intervento pubblico nella fissazione del prezzo che dovrà essere offerto da tutti i venditori, non solo quelli collegati a un distributore con un certo numero di punti e approvvigionati da AU, come accadeva nel servizio di maggior tutela; dall'altro lato si innova introducendo la disciplina dei clienti attivi che in forma singola o collettiva possono, tra le altre cose, partecipare alla gestione della domanda e delle comunità energetiche dei cittadini, nozione più ampia sia rispetto ai limiti fisici sia quanto allo spettro di attività (che spaziano dalla produzione non solo da rinnovabile, alla vendita, alla fornitura di servizi al sistema) rispetto al modello delle Comunità Energetiche Rinnovabili sperimentate da marzo 2020 grazie al recepimento sperimentale avviato con l'art. 42-bis del DL 30 dicembre 2019, n. 162.

Prima di procedere a un'analisi puntuale del provvedimento, sembra opportuno evidenziare in via generale che la portata del cambio di paradigma nella figura del consumatore introdotta dal provvedimento è tale da richiedere un'intensa attività di divulgazione e accompagnamento del cliente finale alle opportunità che il nuovo modello gli offre e Confartigianato auspica che tutti gli interlocutori istituzionali vogliano impegnarsi in tal senso, oltre a raccomandare che la regolazione di dettaglio sia ispirata ai principi della massima chiarezza e semplificazione possibili.

Analisi del provvedimento

Diritti contrattuali dei clienti

Gli articoli da 5 a 10 dispongono in ordine ai diritti contrattuali dei consumatori nel rapporto contrattuale di fornitura, in materia di bollette e fatturazione, sistemi di misurazione intelligenti e strumenti di confronto delle offerte. Si tratta di una elencazione e razionalizzazione di diritti e principi che, per la quasi totalità, hanno già trovato attuazione con disposizioni previgenti e attraverso la regolazione dell'ARERA in virtù delle prerogative riconosciute dalla legge 481/95. Tuttavia, il recepimento tramite norma primaria rappresenta l'occasione per alcuni ragionamenti sull'opportunità di considerare alcuni ripensamenti ad avviso di Confartigianato necessari per il miglior funzionamento della concorrenza nel mercato. La regolazione e, con l'articolo 5 del decreto legislativo alla nostra attenzione, la normativa primaria, prevedono una disciplina molto articolata dell'informativa precontrattuale e contrattuale che deve essere ispirata a principi di adeguatezza e chiarezza in ordine *ex plurimis* ai prezzi e alle tariffe, alla modifica delle condizioni contrattuali e al recesso che tuttavia non trova nell'operatività pratica riscontro nella consapevolezza dei clienti finali piccole imprese, che ancora stentano a comprendere il significato dei documenti contrattuali in questo genere di forniture. Le ragioni di tale singolarità risiedono probabilmente nell'esistenza di tutele di prezzo che possono aver indotto a pensare la fornitura di energia elettrica come avulsa da un rapporto contrattuale; poiché a tendere tali tutele saranno superate sia per le microimprese sia per i consumatori domestici non vulnerabili, ad avviso di Confartigianato il *teleselling* che anticipa la conclusione rispetto al ricevimento della documentazione contrattuale non è funzionale al

processo di acquisizione di consapevolezza dei clienti finali coinvolti nella transizione e andrebbe superato.

In tema di diritti dei clienti finali in materia di bollette e informazioni di fatturazione riteniamo opportuno evidenziare come anche la norma primaria attribuisca alla bolletta la funzione di facilitazione del confronto tra le diverse offerte di fornitura oltre alla menzione delle variazioni e della loro data di decorrenza ove previsto nel contratto. La bolletta rappresenta uno strumento importantissimo per il regolare funzionamento di un mercato aperto e concorrenziale. La sua frequenza periodica la rende il canale di contatto che maggiormente avvicina il cliente finale di piccola dimensione alla propria fornitura, ben più di quanto realisticamente ad oggi non faccia il contratto, e la sua trasparenza è direttamente proporzionale al funzionamento del mercato. Confartigianato esprime pertanto l'auspicio che la funzione di confrontabilità ispiri il tavolo di lavoro istituito con la delibera 242/2021, garantendo che la bolletta consenta alle piccole imprese la verifica delle tariffe applicate, la differenziazione tra IVA e Accise e la scadenza delle condizioni contrattuali.

In riferimento alla facoltà del fornitore di imporre oneri di natura economica proporzionati alla perdita economica in caso di recesso anticipato da un contratto a tempo determinato a prezzo fisso previsto dall'articolo 7, comma 4, Confartigianato auspica che venga mantenuta l'attuale disciplina che differenzia tra il recesso anticipato di un'impresa alimentata in media tensione e quella di un'impresa alimentata in bassa tensione e che l'articolo 7 venga: a) integrato con la previsione, di cui all'articolo 12, comma 3 della direttiva, che stabilisce che il controllo di legittimità degli oneri di risoluzione sia sottoposto all'Autorità di Regolazione o di un'altra autorità nazionale competente; b) recepito configurando tale controllo come una procedura non giurisdizionale dalle modalità snelle e non onerose, sottoposto all'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente. Non vi è chi non veda l'estrema importanza per il dinamismo di mercato e la sua concorrenzialità di una corretta e proporzionata determinazione degli oneri per il recesso anticipato; a tal fine, non è sufficiente la sola regolazione *ex ante* ma occorre scongiurare, al tempo stesso, che la verifica della congruenza rispetto alla perdita economica subita dal venditore sia sottoposta a vie inutilmente costose e burocratiche.

Relativamente al diritto al misuratore intelligente, vorremmo evidenziare che tale diritto andrebbe maggiormente collegato al diritto a ricevere misure intelligenti. Infatti, la potenzialità tecnologica del dispositivo di misurazione non necessariamente si traduce in disponibilità del dato effettivo per il cliente finale, qualora il dato rilevato non venga poi trasmesso e lavorato dalla centrale di rilevazione al fornitore di energia elettrica, come peraltro testimonia il persistente ruolo dell'autolettura nella regolazione. Conseguentemente, Confartigianato ritiene che l'articolo 9 andrebbe integrato con un principio di restituzione del corrispettivo versato per il servizio di misura attivabile in tutti i casi in cui il dato sebbene disponibile non sia stato trasmesso con tempistica idonea ad evitare dati stimati e conguagli.

Relativamente agli strumenti di confronto delle offerte, l'esperienza maturata ad oggi con il portale offerte di cui all'articolo 1, comma 61 della legge n. 124 del 2017 impone le considerazioni che seguono. Se la struttura delle offerte è complessa, oltre che fornire il cliente finale di uno strumento in cui paragonare le offerte è necessario educarlo al funzionamento di tale complessità. Se l'attenzione del cliente è indirizzata esclusivamente sulla spesa complessiva, il cliente non capirà ad esempio che una data offerta, valida in termini di risparmio quando è stata scelta, può non garantire lo stesso risparmio se in seguito varia la componente amministrata quale ad esempio gli oneri generali del sistema elettrico, molto pesanti per una piccola impresa.

Per tali ragioni come Confartigianato sostiene da tempo in tutte le sedi opportune, incluso il Comitato Tecnico Consultivo, il concetto di spesa stimata annua della fornitura che a breve ARERA è orientata a sostituire con il risparmio passato o il risparmio prospettico, presente sul Portale Offerte è poco educativo, perché pur semplificando non spiega l'interazione di tali molteplici complessi fattori e può indurre in errore. Confartigianato ritiene che il Portale Offerte, strumento molto importante e oneroso, con un costo di gestione di circa un milione e duecentomila euro nel 2021, 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. 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 a un'offerta si risolva al collegamento alla pagina generica dell'operatore in cui tale offerta, ad esempio, non si riesca a trovare.

Vulnerabilità

L'articolo 11 del provvedimento in esame introduce la definizione del cliente vulnerabile e delle tutele di prezzo a cui avrà diritto. È cliente vulnerabile il cliente civile – quindi solo i clienti domestici – che si trova in situazione di disagio economico o che versa in condizioni precarie di salute o che ha più di 75 anni. Quanto alla tutela, la direttiva 944/2019 prevedeva la facoltà per gli Stati membri di sostenere tale tipologia di cliente tramite politiche sociali di sostegno oppure tramite interventi pubblici di fissazione dei prezzi, a condizione che siano chiaramente definiti, proporzionati, non comportino costi aggiuntivi per i partecipanti al mercato e garantiscano la parità di accesso ai clienti da parte dei fornitori di energia elettrica dell'Unione. Coerentemente con tale ventaglio di possibilità il nostro legislatore ha deciso di porre a carico dei fornitori un obbligo di offerta, le cui condizioni di prezzo siano stabilite da ARERA, ai clienti vulnerabili a partire dalla cessazione del servizio di Maggior Tutela, prevista per il 1° gennaio 2023 ai sensi della legge 124/2017. Confartigianato esprime apprezzamento per la soluzione adottata che presenta importanti benefici pro-competitivi. Simile per molti versi al modello inglese, l'obbligo di offerta per tutti i venditori appare idoneo a superare quel fenomeno, registrato ancora oggi dall'ultimo monitoraggio Retail¹ in virtù del quale *“una parte preponderante di clienti domestici quando si muove verso il mercato libero sceglie un venditore collegato con l'esercente della Maggior Tutela. Sulle reti con più di 50.000 punti connessi nel 2019 il 59,4% dei clienti domestici passati al libero mercato sceglie come fornitore il venditore collegato all'impresa di distribuzione”* e che è alla base della forte concentrazione del mercato italiano.

Attiriamo tuttavia l'attenzione sull'esigenza di delineare con maggiore precisione la nozione di clienti civili *“che si trovano in condizioni economicamente svantaggiate”* e a tal proposito si suggerisce di far riferimento ai clienti che usufruiscono del bonus sociale elettrico di cui all'articolo 1 del decreto 28 dicembre 2007 del Ministero dello Sviluppo Economico; di estendere la vulnerabilità anche alle piccole imprese nei casi di clienti ubicati in isole non interconnesse che dipende dalla oggettiva collocazione fisica del punto più che dalle caratteristiche soggettive del suo titolare.

¹ Rapporto 71/2021/I/com

Relativamente alla previsione della pubblicazione di un indice di riferimento mensile del prezzo dell'energia elettrica all'ingrosso, Confartigianato esprime delle perplessità per il rischio di generare confusione rispetto ad altri indici di borsa, quali il PUN, non funzionale rispetto all'obiettivo della consapevolezza dei clienti finali.

Quanto alla formazione dei prezzi nei mercati dell'energia elettrica, Confartigianato esprime la propria contrarietà rispetto a meccanismi di superamento del Prezzo Unico Nazionale per arrivare a prezzi zonali, almeno sino a quando la differenza dei prezzi zonali sarà dovuta a nodi infrastrutturali non risolti che non devono ripercuotersi sui clienti finali creando nel Paese aree a diverse velocità ed auspica un ripensamento della norma che non andando nella direzione dell'integrazione sembra porsi in contrasto con la finalità di integrazione della direttiva.

Clienti attivi, contratti di aggregazione, comunità energetiche dei cittadini

La disciplina dei clienti attivi, che operano in forma singola o collettiva e delle comunità energetiche dei cittadini rappresentano, uno degli aspetti più innovativi della direttiva.

I clienti finali hanno il diritto di partecipare al mercato in qualità di clienti attivi ossia possono in forma individuale, aggregata o tramite comunità energetiche, produrre, accumulare o vendere energia elettrica autoprodotta, partecipare a meccanismi di flessibilità o di efficienza energetica senza essere assoggettati a procedure od oneri discriminatori o sproporzionati ovvero a oneri di rete che non rispecchiano i costi.

Le comunità energetiche dei cittadini sono soggetti giuridici regolati da un contratto che possono partecipare alla generazione, alla distribuzione, alla fornitura, al consumo, all'aggregazione, allo stoccaggio ai servizi di efficienza energetica o ai servizi di ricarica per veicoli elettrici o fornire altri servizi energetici ai suoi membri o ai suoi soci.

Infine, i clienti finali, anche aggregati e anche se partecipanti a una CEC, hanno il diritto di accedere ai sistemi di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica sulla base di tariffe pubbliche, praticabili per ogni tipologia di cliente e applicate dai gestori dei sistemi di trasmissione e di distribuzione in maniera obiettiva e non discriminatoria.

Relativamente alla definizione di Comunità Energetica dei Cittadini, si osserva che tra i soggetti che possono controllare una CEC sono contemplati gli enti di ricerca e formazione, del terzo settore e di protezione ambientale ma non le piccole imprese sebbene la loro presenza sia prevista invece esplicitamente dalla direttiva.

Relativamente allo scopo della Comunità Energetica dei Cittadini, si ritiene che sia maggiormente in linea con il dettato della Direttiva prevedere che nello statuto lo scopo lucrativo sia ammesso sebbene non come finalità principale, mentre l'articolo 14, comma 6 del decreto legislativo in esame sembra escluderlo in radice.

Poiché il rapporto tra imprese e gestore del sistema di distribuzione è storicamente complesso e l'accesso alla rete di distribuzione e alla rete di trasmissione rappresenta un nodo fondamentale per l'esercizio del ruolo del cliente nel nuovo modello di mercato elettrico, si suggerisce che dell'eventuale diniego della richiesta di accesso alla rete sia sempre informata l'autorità di regolazione che nella formulazione dell'attuale articolo 15 deve invece essere informata solo in caso di diniego di accesso a un punto di ricarica.

Conclusivamente, un'osservazione relativa al diritto di partecipare alla gestione della propria domanda di energia elettrica, indipendentemente dal proprio contratto di fornitura. Considerata l'importanza del diritto a partecipare al mercato dei servizi di flessibilità, si ritiene di segnalare l'opportunità di prevedere che le clausole dei contratti di fornitura elettrica che eventualmente vincolino il cliente al fornitore, quanto a tale aspetto, debbano essere specificatamente approvate per iscritto.