



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

Commissioni riunite

10^a Industria, commercio, turismo

13^a Territorio, ambiente, beni ambientali

Senato della Repubblica

Atto del Governo n. 294

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, 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

Osservazioni CNA

23 settembre 2021

SOMMARIO

PREMESSA 1

OSSERVAZIONI 3

PREMESSA

La direttiva 2019/944 sul mercato interno dell'energia è parte integrante del *Clean Energy Package*, il pacchetto normativo con cui la Commissione europea ha inteso dare una prima attuazione agli impegni assunti con l'Accordo sul Clima di Parigi del 2015 e con cui ha tracciato il percorso di decarbonizzazione dell'Europa al 2030. La risposta alla necessità di mitigare il rischio climatico è stata tradotta nella definizione di una strategia energetica improntata ai principi della sostenibilità in cui la Commissione europea ha individuato le linee di sviluppo e di crescita economica e sociale del continente per i prossimi anni. L'obiettivo di garantire "energia pulita a tutti gli europei" implica, infatti, una nuova visione in cui i principi della sostenibilità sono elementi essenziali per rendere l'energia stessa strumento di democrazia, benessere e crescita economica.

Il *Clean Energy Package* mira a realizzare il mercato unico europeo dell'energia attraverso l'impegno ad intervenire su alcuni temi specifici, per i quali sono individuati obiettivi e strumenti al 2030: l'implementazione delle rinnovabili nel mix energetico europeo; l'incremento dell'efficienza energetica; l'efficientamento energetico degli edifici; l'integrazione e l'armonizzazione dei mercati dell'energia attraverso la definizione di principi e criteri che rafforzino e salvaguardino il ruolo del consumatore nei mercati. Tale processo di integrazione trova infine sintesi in una governance coordinata che presiede al suo funzionamento.

La direttiva 2019/944 va quindi inquadrata in un progetto organico e complesso, in cui il consumatore si interfaccia con un sistema di generazione distribuita di cui sia parte attiva e di cui riesca a beneficiare in termini di prezzi più competitivi per l'energia e maggiori garanzie di qualità e sostenibilità del servizio.

Tale percorso, che ha trovato una sua prima formulazione nazionale nella definizione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed Clima – PNIEC, andrà ulteriormente rafforzato alla luce della recente adozione della Legge Europea sul Clima, che ha rilanciato l'impegno europeo verso un'Europa carbon neutral entro il 2050.

Il recepimento della direttiva 2019/944 rappresenta quindi l'occasione per risolvere le difficoltà che hanno finora caratterizzato il mercato dell'energia elettrico italiano, soprattutto in vista dell'auspicato, definitivo, superamento delle tutele di prezzo. Vanno infatti rafforzate le condizioni di concorrenza e trasparenza che il legislatore ha individuato, con la Legge 124/2017, quali requisiti essenziali per la fine delle tutele e l'entrata consapevole dell'utente nel Mercato Libero. Ad oggi tali condizioni, seppur implementate per via normativa e regolatoria, non sembrano avere dispiegato in pieno la loro efficacia, lasciando opacità che non permettono all'utente finale di cogliere in pieno le opportunità del Mercato Libero.

Anche le continue proroghe all'avvio della liberalizzazione hanno contribuito a gettare ombre sul percorso di modernizzazione e di apertura di un mercato che risulta essenziale nella vita economica e sociale del paese. I frequenti rinvii hanno creato incertezza tra i consumatori, determinando situazioni anticoncorrenziali di non facile rimozione (concentrazione dell'offerta, possibili posizioni dominanti, scarsa propensione al cambiamento da parte dell'utente finale, pratiche commerciali scorrette da parte dei venditori). L'inerzia del Governo, sia nel vigilare sull'effettiva sussistenza delle condizioni necessarie al passaggio al Mercato Libero previste dalla Legge Concorrenza, che nell'attuazione dei compiti ad esso assegnati dalla stessa Legge (ad es. l'adozione dell'elenco venditori) ha segnato il limite di un percorso che pure era stato faticosamente tracciato da tempo e che ha trovato nelle continue proroghe una soluzione semplice ma del tutto insoddisfacente.

Per CNA, tale percorso merita di trovare un definitivo completamento, per restituire ad imprese e cittadini un mercato dell'energia moderno ed efficiente e a prezzi concorrenziali ed in grado di valorizzare il ruolo attivo del consumatore con vantaggi sia economici che di tipo ambientale. In tal senso, l'entrata nel Mercato Libero per le sole piccole imprese, a partire dal 1 gennaio di quest'anno, dovrebbe rappresentare l'officina in cui provare soluzioni efficaci, in vista del passaggio di circa 17 milioni di utenti: in particolare, sperimentare e implementare un sistema di assegnazione dei clienti finali graduale e concorrenziale, che escluda la possibilità di posizioni di vantaggio a favore di alcuni operatori o, all'opposto, il diffondersi di molteplici operatori poco affidabili; realizzare la giusta tutela degli utenti vulnerabili; irrobustire gli strumenti finora realizzati per il passaggio consapevole degli utenti finali verso il mercato libero.

La realizzazione di tale percorso permetterebbe ad imprese e cittadini di cogliere i benefici economici di un mercato che opera in condizioni di concorrenza, trasparenza ed efficienza. Il costo dell'energia, in particolare per le piccole imprese, rappresenta un elemento critico nel bilancio aziendale, un costo fisso che, come anche le cronache attuali raccontano, è destinato a crescere a seguito del riavvio delle attività economiche nella fase post Covid. I dati dell'ultimo Osservatorio CNA sull'energia confermano che le piccole imprese pagano l'energia quattro volte di più rispetto ad una impresa industriale ed il 33,5% in più rispetto alla media europea e, con l'attuale trend di crescita del costo del gas, l'impatto sarebbe stato anche peggiore senza gli interventi emergenziali emanati dal Governo. La bolletta di una piccola impresa è fortemente penalizzata da una parafiscalità che grava per quasi il 35% sul totale e che genera uno svantaggio competitivo per le PMI sia sul mercato domestico che su quello straniero. La distribuzione sperequata di tali oneri tra le diverse categorie di utenti conferma inoltre che le piccole imprese risultano essere le maggiori finanziatrici di tale sistema, senza coglierne però alcun beneficio in cambio.

Il recente incremento del costo di energia elettrica e gas ha richiamato l'attenzione del Governo sulla necessità di interventi strutturali sulla composizione della bolletta; tuttavia l'intervento proposto al Parlamento (AG 303) risulterà del tutto insufficiente se non si tradurrà – come più volte osservato da CNA - nella rimozione (anche parziale) degli oneri dalla bolletta e nella loro traslazione sulla fiscalità generale.

Auspichiamo pertanto che, accanto agli interventi di rafforzamento della concorrenza del mercato dell'energia oggetto del presente recepimento, si possa contestualmente procedere ad una revisione organica e strutturale della bolletta, perché solo l'effetto incrociato di tali misure può determinare l'affermazione di un mercato dell'energia efficiente.

OSSERVAZIONI

Lo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2019/944 propone l'inserimento nell'ordinamento nazionale di alcuni elementi volti a rafforzare la tutela del consumatore all'interno del rapporto contrattuale col proprio fornitore di energia ed a garantirgli anche una maggiore comprensione delle condizioni economiche delle forniture stesse. In tal senso, lo schema di decreto si concentra sia sul rafforzamento degli obblighi informativi della documentazione contrattuale e di fatturazione, che sull'implementazione di strumenti di maggiore favore per quanto riguarda i prezzi delle offerte.

In merito al primo aspetto, segnaliamo che già l'**art. 5** dello schema di decreto contiene alcuni elementi positivi volti al rafforzamento della trasparenza a favore del consumatore, ma al contempo, introduce elementi nuovi che meritano un'attenta valutazione. In particolare, il comma 3, laddove elenca gli elementi che devono essere tassativamente indicati nel contratto di fornitura, precisa la necessità di riportare in maniera chiara e comprensibile, non solo la tipologia di servizi forniti, ma anche il corrispondente livello di qualità. Da tempo CNA chiede che vengano introdotti elementi oggettivi per la valutazione/misurazione qualitativa delle performance degli operatori nell'ambito dei servizi offerti, un rating di qualità che risulti utile al cliente nella valutazione dell'affidabilità del venditore a cui intenda affidarsi. Accogliamo quindi positivamente l'obbligo di indicare nel contratto anche il livello di qualità di ciascun servizio offerto; tuttavia, deve essere precisato che l'indicazione della qualità del servizio non può essere rimessa alla libera definizione del venditore (che in tal caso potrebbe trarne vantaggio competitivo), ma definita sulla base di criteri – standard – individuati a monte da un soggetto neutro, quale ad esempio l'Autorità per l'energia.

In aggiunta è utile ricordare che, ad oggi, i veditori sul mercato libero presentano offerte non limitate alla sola fornitura di energia, ma corredate da ulteriori servizi (aggiuntivi) che spaziano dall'efficienza energetica, alle soluzioni assicurative, di manutenzione, ecc. L'ambito di tali servizi è in continua evoluzione sulla base delle dinamiche di mercato e segnala la presenza sempre più importante degli operatori energetici in settori che sono caratterizzati dalla forte presenza di piccole imprese di installazione. A nostro avviso, la competizione sul mercato di tali servizi da parte delle due categorie di soggetti non avviene sulla base di effettive condizioni di concorrenza, poiché i fornitori di energia hanno il vantaggio di poter sfruttare la bolletta per dilazionare nel tempo i pagamenti per i servizi aggiuntivi, con la conseguenza, tra l'altro, di "legare" a sé l'utente per un tempo mediamente lungo (il che interferisce con la possibilità di cambio di fornitore per cogliere migliori opzioni di prezzo). È quindi essenziale evitare che le nuove previsioni si traducano in un vantaggio competitivo a favore degli operatori energetici.

Pertanto, l'obbligo previsto dall'art. 5 per i venditori non si limita alla mera elencazione delle tipologie di servizi offerti contrattualmente, ma fa riferimento all'indicazione chiara delle loro caratteristiche e delle loro modalità di erogazione all'utente finale (ossia, chi esegue gli interventi, in che modo, con che costi e chi è responsabile dell'intervento).

Per quanto riguarda l'obbligo di trasmettere agli utenti informazioni chiare e trasparenti su prezzi e tariffe praticati (**art. 5, comma 7**), è opportuno richiamare qui la necessità di rafforzare/inserire nella documentazione contrattuale gli elementi utili a restituire al cliente finale le complesse dinamiche che portano alla definizione del prezzo dell'energia fornita, attraverso gli indicatori sintetici di prezzo già presenti, ad es., sul Portale offerte e mediante l'indicazione delle diverse voci – regolate e non - che compongono il costo dell'energia. Tale intervento potrebbe risultare più "educativo" nei confronti dell'utente finale, dotandolo di ulteriori strumenti per riconoscere le caratteristiche di una offerta. La stessa considerazione vale anche per quanto riguarda le previsioni di cui all'**art. 6** in materia di informazioni presenti in bolletta: in linea con quanto già sta facendo l'Autorità di regolazione per aggiornare i contenuti della Bolletta 2.0, l'inserimento degli indicatori sintetici di prezzo è funzionale ad attribuire al documento di fatturazione anche uno strumento di confrontabilità, armonizzandolo con il Portale offerte.

Per quanto riguarda l'**art. 9**, apprezziamo l'intento di fornire alla platea degli utenti contatori intelligenti di ultima generazione, rafforzando gli strumenti di misurazione e fornendo all'utenza la possibilità di un controllo quasi in tempo reale dei propri dati di consumo. Tale aspetto influisce positivamente sulla conoscibilità delle proprie abitudini di consumo e sulle possibili modifiche da apportare ai propri comportamenti per efficientare l'uso dell'energia. Tuttavia, le campagne di sostituzione dei misuratori devono essere svolte in maniera omogenea sul territorio nazionale, in tempi certi e a costi sostenibili per imprese e cittadini. A tal fine vanno rese chiare e note le modalità –

tecniche ed economiche – con cui i distributori intendono assegnare e realizzare i lavori di installazione, per rendere trasparente all’utente la dinamica di formazione dei costi di sostituzione che vengono poi “scaricati” sull’utente finale.

Un riferimento va fatto anche alla opportunità di rendere più conoscibile al pubblico il Portale Consumi, la cui consultazione diretta permette all’utente di accedere ai dati di consumo riferiti agli ultimi 12 mesi, oltre che di leggere lo storico dei contratti di fornitura che insistono sulla sua utenza. Il Portale è uno strumento pubblico e gratuito di grande utilità, che andrebbe ulteriormente semplificato – nelle modalità di accesso – ed interfacciato con il Portale Offerte, proprio per affinare al meglio gli strumenti di confrontabilità a disposizione del consumatore.

Le previsioni che riguardano il Portale Offerte (**art. 10**) segnalano la necessità di rimettere mano ad uno strumento che rappresenta una delle condizioni essenziali per l’avvio della liberalizzazione. Le sue potenzialità non sono state, a nostro avviso, sufficientemente sfruttate, sia per l’assenza di una adeguata campagna informativa che rendesse ampiamente conosciuta al pubblico la sua esistenza e la sua funzione di strumento di confrontabilità, sia per la sussistenza di alcune criticità che ad oggi influiscono sulla sua efficacia, a partire dalla attuale impossibilità di connetterlo al Portale Consumi per l’inserimento di dati non stimati ma effettivi.

Più volte CNA ha segnalato la necessità di implementare il Portale Offerte con aggiustamenti orientati a rafforzarne la funzione di “educazione” dell’utente circa le complesse interazioni che presiedono alla formazione del costo dell’energia. La confrontabilità, nelle intenzioni del legislatore, riguarda il costo dell’energia ed è questo aspetto che va rafforzato e valorizzato, depurando il Portale da quelle criticità che ad oggi lo caratterizzano più come uno strumento di promozione commerciale che come elemento essenziale alla capacitazione dell’utente finale. Da una parte, la modalità con cui il Portale restituisce all’utente l’esito del confronto tra le offerte - la spesa stimata annua - rappresenta un valore estremamente semplificatorio di una realtà complessa che non spiega l’interazione delle diverse circostanze e dei diversi fattori che concorrono alla formazione del prezzo. L’utente finale dovrebbe poter riuscire a conoscere, anche mediante il Portale, le diverse componenti di prezzo – regolate e non – che compongono il costo dell’energia, in un processo educativo più difficile ma necessario. Dall’altra, le offerte presenti spesso sono più orientate a valorizzare servizi diversi dalla mera fornitura di energia (i servizi aggiuntivi), spostando l’attenzione dell’utente su elementi di possibile vantaggio slegati dall’analisi delle componenti di prezzo. La presenza di offerte concorrenziali sul prezzo, ma condizionate all’accettazione di un servizio aggiuntivo (ad es. un pannello FV o una colonnina di ricarica elettrica) seppur “correttamente” caricate, non rappresentano lo strumento migliore per educare l’utente

alla comprensione delle complessità dei costi e delle dinamiche che presiedono alla loro formazione e restituiscono una informazione fuorviante.

Va, inoltre, rafforzata l'attività di vigilanza di ARERA sull'effettivo caricamento delle offerte vigenti sul mercato da parte dei venditori, senza la quale viene a mancare l'"evidenza pubblica" prevista dalla legge e, di conseguenza, un requisito essenziale per la confrontabilità. Ad oggi, l'utente finale non riesce sempre a trovare riscontro tra le offerte pubblicate e quelle oggetto di promozione tramite, ad es. *teleselling* o "porta a porta" e tale circostanza rappresenta un disallineamento informativo che di volta in volta crea vantaggi di mercato a favore dell'uno o dell'altro venditore.

Tra i requisiti che l'art. 10 elenca per l'efficientamento delle funzionalità del Portale, andrebbe inoltre prevista l'introduzione di elementi che ne facilitino la lettura, come ad esempio video tutorial, legende, guide alla lettura, che spieghino come il Portale vada consultato e come vadano letti gli indici di confrontabilità, oltre che elementi di *customer satisfaction* a disposizione del consumatore.

Per quanto riguarda le misure volte ad individuare i clienti c.d. vulnerabili, ne condividiamo l'impostazione, segnalando che tale caratterizzazione potrebbe interessare anche le **micro/piccole imprese** che presentano consumi energetici assai simili a quelli di una utenza domestica. Anche per tali tipologie di utenze possono valere le circostanze avverse delle "condizioni economiche svantaggiate" che, spesso, sono legate a fattori congiunturali negativi – di solito transitori – che ne inficiano le possibilità di rispettare il contratto di fornitura. Sebbene si tratti di specifiche situazioni, per le quali tra l'altro risulterebbe complesso definire criteri di identificazione specifici, riteniamo opportuna una valutazione che sfoci, se non nel diretto inquadramento tra i clienti vulnerabili, quantomeno nell'individuazione di strumenti in grado di alleggerire/sostenere queste utenze nelle fasi di crisi economica.

L'**art. 8** propone l'introduzione di una nuova tipologia di contratto di fornitura (contratto con prezzo dinamico) il cui prezzo viene costantemente aggiornato dal venditore sulla base delle variazioni – in tempo quasi reale – dei consumi dell'utente finale. Tale contratto potrà essere applicato solo ai soggetti in possesso di un contatore intelligente. In linea di principio, la nuova fattispecie contrattuale potrebbe rappresentare una buona opportunità poiché il nesso funzionale tra andamento del consumo energetico e "aggiustamento" conseguente del prezzo tendono a favorire contratti di fornitura "su misura" che possono risultare premianti o penalizzanti in relazione alle abitudini di consumo dell'utente. Tuttavia, i contenuti e le modalità riportate sono al momento poco chiari e risultano troppo rischiosi per l'utente finale, data anche la sua scarsa consapevolezza. Sarebbe quindi opportuno cercare di "testare" la nuova tipologia contrattuale attraverso l'avvio di una fase di sperimentazione che consenta di misurare

l'efficacia dell'applicazione e gli effetti che essa produce in termini sia di costi che di maggiore efficientamento dei consumi da parte dell'utente finale.

Per quanto riguarda l'ipotesi, a tendere di superare il prezzo unico nazionale che si definisce nel mercato all'ingrosso per applicare invece prezzi zonali definiti sulla base degli andamenti del mercato (**art. 13**), pur trattandosi di una proposta già avanzata dal Governo all'interno del PNIEC per ancorare i prezzi dell'energia a parametri più coerenti con le dinamiche di mercato locali, riteniamo che vada valutata attentamente. Se da una parte potrebbe produrre benefici in termini di efficientamento complessivo del sistema – in quanto le dinamiche del mercato “zonale” possono rispondere a fattori diversi rispetto a quelli del mercato nazionale (ad es. la maggiore disponibilità di produzione FER), dall'altra potrebbe determinare la formazione di prezzi troppo differenziati territorialmente, tali da influenzare la presenza o meno di operatori energetici in determinate zone e, di conseguenza, la presenza o meno di offerte competitive a discapito dell'utente finale.

Nell'ottica della partecipazione attiva al mercato dell'energia, è positiva l'introduzione nell'ordinamento delle comunità energetiche di cittadini (**art. 14**). Si tratta di forme di autoproduzione e autoconsumo collettivo, principalmente orientate alle realtà condominiali e dalle quali è esclusa la partecipazione delle imprese; tuttavia esse possono – insieme alle comunità energetiche previste dalla direttiva sulle rinnovabili - fornire un contributo importante alla maggiore diffusione dell'autoconsumo sul territorio, consentendo il più rapido raggiungimento degli obiettivi nazionali in tema di FER. Tra l'altro, le forme collettive di autoproduzione e autoconsumo – a prescindere dalla loro composizione – sono funzionali all'abbattimento dei costi energetici, i cui alti oneri sono influenzati dalla forte parafiscalità che grava sulla bolletta. Sono pertanto realtà da incoraggiare, soprattutto attraverso modalità semplici di costituzione e costi agevolati. In tal senso, è fondamentale la sussistenza di regimi di sostegno in grado di spingere la realizzazione degli impianti e, in particolare nella prospettiva di un sistema efficiente di generazione distribuita, di incentivi destinati nello specifico all'adozione di impianti di accumulo e stoccaggio dell'energia, i cui costi risultano oggi elevati a causa dell'elevato costo della tecnologia.

