

Senato della Repubblica

10^a Commissione Industria, Commercio e Turismo

Affare assegnato n. 397

sulla razionalizzazione, la trasparenza e la struttura di costo del
mercato elettrico e sugli effetti in bolletta in capo agli utenti

osservazioni dell'Associazione Consumatori CODICI

18 giugno 2020

PREMESSA

L'associazione Consumatori Codici è un'Associazione Nazionale di Promozione Sociale che promuove e favorisce una politica di tutela e di informazione in favore dei consumatori. Oltre ad avere una continua interlocuzione con le Autorità Garanti e le Istituzioni, la tutela del consumatore trova il suo punto dirimente nella gestione e risoluzione delle problematiche dei singoli utenti, tramite i numerosi sportelli distribuiti sul territorio nazionale.

In questo annoso periodo, irto di difficoltà che, probabilmente, non si sono ancora completamente esplicate, l'associazione ha raccolto in tutto il Paese le numerosissime problematiche dei consumatori che, a causa della pandemia, si sono esacerbate.

La situazione contingente, inoltre, non ha fatto altro che palesare con maggior forza le storture del mercato elettrico che pone oneri relevantissimi in capo ai consumatori.

Per questi motivi, in un'ottica fattiva e propositiva, crediamo che sia il momento di intervenire con forza al fine di dare al mercato elettrico una struttura più equa per famiglie e imprese.

Il compito delle Associazioni dei Consumatori, in questa prospettiva, appare ancor più rilevante in quanto deve essere volto a far in modo che tali cambiamenti non avvengano senza il loro attivo coinvolgimento. Per far ciò, si ritiene che, ora più che mai, sia opportuno far emergere il ruolo propositivo delle Associazioni Consumatori per la migliore tutela dei clienti domestici.

La presente dissertazione verterà sulla proposta di una riforma organica degli oneri generali di sistema e una riflessione sulla liberalizzazione del mercato tutelato.

SUGLI ONERI GENERALI DI SISTEMA

La bolletta energetica dei consumatori italiani è attualmente tra le più salate d'Europa. Ciò è dovuto, oltre all'elevato costo della materia energia (PE, PCV, PD) e degli oneri di trasporto e gestione del contatore (quota fissa, quota potenza e quota variabile) e delle imposte (IVA ed accise), soprattutto alle spese definite in fattura oneri generali di sistema (*A_{SOS}* e *A_{RI}*).

Tale spesa, come si legge nel portale dell'Autorità, è l'importo che corrisponde ai costi delle attività d'interesse generale per il sistema elettrico, stabilito dalla legge, e che viene pagato da tutti i clienti finali del servizio elettrico, in particolare per:

- gli incentivi alle fonti rinnovabili e assimilate, per la messa in sicurezza del nucleare e misure di compensazione territoriale,
- per la copertura delle agevolazioni tariffarie riconosciute per il settore ferroviario,
- per il sostegno alla ricerca di sistema,
- per la copertura del bonus elettrico (non è pagato dai clienti cui è stato riconosciuto il bonus sociale),
- per la copertura delle agevolazioni per le imprese a forte consumo di energia,
- per le integrazioni delle imprese elettriche minori e la promozione dell'efficienza energetica.

Nel 2018 gli oneri generali di sistema hanno pesato per circa 600 euro l'anno su ogni famiglia italiana, per un totale di 13 miliardi circa e si calcola che, tra il 2010 e il 2017, il pagamento degli oneri abbia contribuito al finanziamento di 2.5 miliardi per le ferrovie (agevolazioni di tariffe), 2.7 miliardi per lo smantellamento dei siti nucleari, ma, solo 400 milioni per il bonus famiglie a basso reddito, mentre le imprese industriali connesse in alta e altissima tensione concorrono alla spesa in questione proporzionalmente in minima parte rispetto ai suddetti 13 miliardi complessivi, grazie, *sic et simpliciter*, alle agevolazioni riservate alle imprese energivore.

Con la memoria 20 novembre 2018, 588/2018/I/eel, ARERA ha formulato le proprie attente valutazioni, dinanzi alla Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera, in merito alla risoluzione n. 7-00020 sulle iniziative urgenti in materia di riscossione degli oneri generali del sistema elettrico. L'Autorità ha indicato, si legge nella relazione annuale, la necessità di

una riforma dell'intero assetto degli oneri generali di sistema, unitamente all'individuazione di modalità di gestione della situazione pregressa, ai fini del contenimento dei medesimi, della limitazione delle situazioni di morosità dei clienti finali e dei venditori, della riduzione dell'aggravio operativo/gestionale dell'intero sistema di esazione.

Si è ipotizzata, come la soluzione più consona per la risoluzione delle criticità connesse all'incasso degli oneri sia tracciata dal passaggio dei medesimi alla fiscalità generale, lasciando fuori siffatte spese dalle bollette. Il suddetto trasferimento complessivo, vista l'entità del gettito, si legge nella *Memoria in merito alla risoluzione sulle iniziative urgenti in materia di riscossione degli oneri generali del sistema elettrico*, avrebbe un impatto rilevante sugli indicatori di finanza pubblica. L'Autorità ha chiesto al Parlamento un intervento, fin da subito, per il trasferimento alla fiscalità generale almeno di alcune voci degli oneri generali di sistema, ossia quelli non direttamente connessi a obiettivi di sviluppo ambientalmente sostenibile o a obiettivi di contrasto alla povertà.

PROPOSTE

Il disallineamento dei prezzi delle bollette energetiche tra paesi dell'Unione, con evidente risalto del caso Italia, è in gran parte dovuto agli oneri generali di sistema. Ciò grava in maniera manifesta, sul consumatore finale.

È opinione di quest'associazione che debba essere esautorato dalle bollette, e segnatamente, dalla spesa riferita agli oneri generali di sistema, ciò che non è direttamente connesso a obiettivi di sviluppo ambientalmente sostenibile o a obiettivi di contrasto alla povertà. Dunque, sarebbe auspicabile, posto il passaggio delle restanti componenti alla fiscalità generale, il solo mantenimento di spese legate:

- alle misure di sostegno alle energie rinnovabili, parte della componente *Oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili ed alla cogenerazione Asos*, che dovrebbe restituire ricadute economiche positive anche economiche per le famiglie;
- al finanziamento di alcuni interventi di governance legato alle misure di welfare.

Inoltre, volgendo lo sguardo al sociale, *de iure condendo*, sarebbe necessario prevedere per i clienti con minori consumi progressi di spesa minori, relativamente all'applicazione della tariffa legata agli

oneri generali di sistema e al complesso d'imposte generali, introducendo misure di agevolazione riferite ai costi ulteriori e diversi dal mero prezzo della materia prima energia (PE) inseriti in fattura, principiando dall'indicatore ISEE: ciò per potenziare il già esistente sistema Bonus Energia.

SULLA LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO TUTELATO

Il processo di liberalizzazione del servizio di fornitura per gli utenti privati del gas metano, prima, e dell'energia poi, avviato in attuazione delle direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 2003/55/CE e n. 2003/54/CE, in linea generale ha prodotto una serie di vantaggi. La questione se ciò si sia anche tradotto in concreti benefici a favore dei consumatori però è ancora aperta.

La sussistenza degli oneri generali di sistema nella misura di cui si è detto, di fatto, ha livellato, anche in un mercato libero composto da centinaia di fornitori, le fatturazioni, rendendo risibile ogni sforzo di comparazione del consumatore fra le varie offerte proposte.

In principio, la fine del mercato tutelato fu fissata, come noto, al 30 giugno 2015 per il gas e al 30 giugno 2016 per l'elettricità. Di proroga in proroga è stato superato il lustro di ritardo. Ad oggi, l'articolo 12, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 ha ulteriormente prorogato di diciotto mesi, spostandolo al 1° gennaio 2022, il termine previsto per l'abrogazione del regime di tutela di prezzo nel mercato retail del gas e dell'energia elettrica, modificando in tal senso i commi 59 e 60 dell'art. 1 della legge per la concorrenza.

Nelle more della suddetta proroga, la stessa Arera dichiarava come in Italia i clienti che fossero passati al mercato libero erano ancora pochi. Secondo i dati dell'Autorità, nel 2018, solo il 56% dei clienti domestici era ancora sotto tutela, cifra che scende al 50% per il gas.

Tali evidenze, unitamente all'emergenza Covid-19 hanno, per fortuna, comportato il rinvio di cui sopra.

È opinione di questa associazione, però, che l'avvicinarsi di queste proroghe abbia generato confusione nei consumatori.

Come appuriamo tutti i giorni per il tramite dei nostri sportelli territoriali, infatti, i fornitori di energia usano queste nuove scadenze, spesso anche in modo non troppo cristallino, per proporre nuove attivazioni (i cd. switch da un operatore all'altro) ingenerando nei consumatori un'enorme confusione.

Tale criticità è stata sollevata anche dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato¹, che sottolinea come “i continui rinvii del termine di abrogazione del servizio di tutela abbiano determinato nei consumatori incertezza e confusione e quindi una scarsa propensione al cambiamento, altresì favorendo, come visto, ulteriori concentrazioni dell’offerta, con crescenti complessità, di natura essenzialmente concorrenziale, per la definizione delle modalità con cui procedere alla transizione nel mercato libero dei soggetti che alla scadenza di legge non avranno autonomamente scelto un fornitore a mercato.”

Il problema principale, a nostro avviso, rimane però quello della mancata consapevolezza dei consumatori.

Molto banalmente, non pare ragionevole fissare una data di termine del mercato tutelato senza aver prima posto in essere un piano organico di informazione e formazione dei consumatori.

È necessaria una riflessione profonda sui passi da effettuare per addivenire ad un’evoluzione consapevole del mercato e ciò non può avvenire se 20 milioni di clienti non hanno contezza della differenza tra mercato libero e tutelato.

Per questi motivi, si ritiene sia assolutamente necessario, oltre a prevedere le modalità ed i criteri dell’ingresso consapevole nel mercato dei clienti finali, tenendo conto della necessità di concorrenza, pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato (come previsto dall’ulteriore periodo aggiunto al comma 59 dell’art. 1 della legge per la concorrenza, come modificato dall’articolo 12, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162), che sia previsto un percorso formativo e informativo dei consumatori, con il necessario coinvolgimento delle associazioni dei consumatori. Una road map che preveda obiettivi formativi in ordine al funzionamento del mercato dell’energia, sulle componenti della bolletta elettrica, sulle abitudini di consumo e sulla sostenibilità ambientale ma, soprattutto, che permetta al consumatore scelte consapevoli ben prima della data prevista per la fine del mercato tutelato.

¹ AGCM, bollettino settimanale anno XXX, n.7, AS1646 - LIBERALIZZAZIONE MERCATI DELLA VENDITA DI ENERGIA ELETTRICA E GAS in BOLLETTINO N. 7 DEL 17 FEBBRAIO 2020

CONCLUSIONI

Il momento storico che stiamo vivendo impone profonde riflessioni ed interventi energici che sostengano i consumatori, oltre che le imprese, ma può essere anche un volano per attuare modifiche e miglioramenti attesi da troppo tempo.

È necessario diminuire il peso degli oneri generali di sistema dalla bolletta elettrica, attuando una riforma che ponga al centro sia lo sviluppo sostenibile, con sostegno alle energie rinnovabili, sia un serio contrasto alla povertà, introducendo, per i clienti con minori consumi, incrementi di spesa minori in relazione all'applicazione della tariffa legata agli oneri generali di sistema.

In ordine alla completa liberalizzazione del mercato dell'energia, è nostra opinione che sia improcrastinabile un disegno serio ed articolato che ponga al centro la formazione del consumatore sul tema.

La tutela simile e le offerte placet, nate per invogliare i consumatori al passaggio al mercato libero, hanno avuto uno scarso successo. Nonostante si sia apprezzato lo sforzo dell'Arera, ciò ha palesato, ancora una volta, che, senza una fattiva informazione sul funzionamento del mercato, i consumatori non hanno propensione al cambiamento.

Alla luce di tale consapevolezza, in un'ottica volutamente provocatoria, chi scrive ritiene come, in assenza di un'azione informativa strutturale, sia addirittura auspicabile differire ulteriormente la data fissata del 1° gennaio 2022.

I consumatori, come previsto nelle delibere Ue, hanno diritto ad addivenire ad una completa liberalizzazione del mercato elettrico con una granitica consapevolezza, in modo che possano effettuare scelte che assicurino loro un fattivo risparmio.

In ultimo, non si può che apprezzare la recente modifica in materia di prescrizione che ha reso la stessa valevole "in ogni caso" per consumi antecedenti ai 2 anni. Da sempre, infatti, si sostiene che le problematiche inerenti i rapporti tra il distributore e il venditore non possano essere traslate a carico del consumatore, perciò si auspica che non vi siano modifiche in tale ambito.

Appare ulteriormente necessario, inoltre, introdurre un sistema di controllo relativo ai già fissati obblighi inderogabili in capo ai distributori e agli operatori di libero mercato sui preavvisi di distacco, l'abbassamento di tensione e la sospensione dell'erogazione per morosità, con particolare attenzione ai soggetti percettori di bonus energia, rappresentanti le fasce più deboli della popolazione.

In ultimo, ma non per importanza, in ordine al tema delle comunità energetiche, l'associazione Codici, da sempre impegnata in tema di sostenibilità ambientale, ha colto con favore la spinta all'autoconsumo, principio in linea con il Green deal sostenuto dalla commissione Ue.

Si ritiene che questa sia la strada giusta per addivenire ad una vera e propria rivoluzione del mercato, l'energia a km zero. Siamo consci, però, che questo è solo un buon inizio di un lungo processo in cui sarà necessario vigilare per assicurare una corretta valorizzazione delle risorse locali finalizzata ad assicurare, non solo un risparmio economico, ma anche un nuovo approccio dei consumatori al mercato dell'energia.

Per il Codici,

Avv. Antonella Votta

Dott. Massimiliano Scalisi