

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

*Audizione 10^a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo)
Senato della Repubblica*

Roma, 2 Luglio 2020

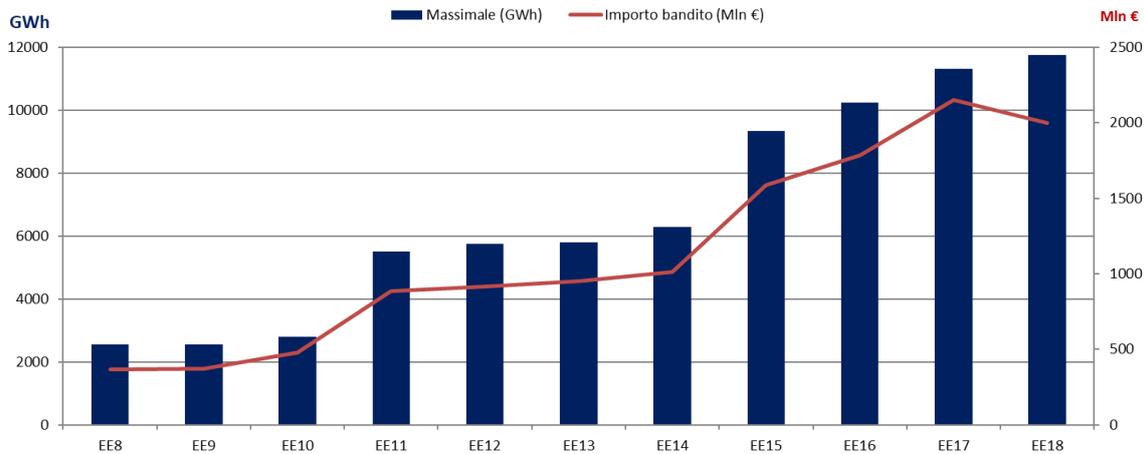


Il ruolo di Consip nel mercato elettrico

Consip S.p.A., società interamente posseduta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, è il primo tra i soggetti aggregatori per gli acquisti della PA che da sempre stimola il mercato, sollecitando l'evoluzione, l'innovazione e il confronto competitivo, per perseguire i propri fini istituzionali di razionalizzazione, compliance e risparmio.

L'avvio del programma di razionalizzazione della spesa è coinciso con il processo di liberalizzazione dei mercati energetici, coincidenza che ha permesso a Consip di seguire l'evoluzione del mercato libero sin dalle primissime fasi [cfr. slide 2]. Questo è stato sicuramente un elemento che ha giovato all'attività di Consip consentendole di sviluppare la propria azione e, successivamente, di consolidare il proprio ruolo. Le complessità di carattere amministrativo-normativo-procedurale, caratteristiche dei primordi di ogni liberalizzazione, hanno infatti reso necessaria l'acquisizione e lo sviluppo di competenze e professionalità che hanno rafforzato il ruolo tecnico e consulenziale della centrale di committenza nazionale. Il ruolo unico e centrale ha inoltre consentito a Consip di porsi in modo autorevole nei contesti istituzionali quale interlocutore valido, competente e rappresentativo nel comparto dei servizi pubblici, dimensionalmente molto rilevante e ancora oggi in espansione.

Tra le prime iniziative sviluppate da Consip troviamo infatti le gare per l'approvvigionamento di energia elettrica e, successivamente, quelle per la fornitura di gas naturale che, grazie allo spazio aperto dal legislatore alla concorrenza, hanno fatto in modo che Consip potesse assumere un ruolo di primo piano nella contrattualizzazione di un'ingente quota della spesa annua della Pubblica Amministrazione.



Il trend delle ultime 10 edizioni della Convenzione Consip per la fornitura di energia elettrica

In questi giorni Consip S.p.A. ha bandito la 18-esima edizione della gara per la fornitura di energia elettrica per un valore di circa 2 miliardi di euro (IVA esclusa), a fronte di una spesa annua della PA stimata in 2,6 miliardi di euro di (IVA esclusa). La fornitura richiesta in questa edizione riguarda un volume di **11,8 TWh banditi** (che possono arrivare fino a 17,6 TWh considerando le estensioni) e, con oltre **180.000 PoD** (contatori) **già gestiti** e ca. **5.000 clienti**, Consip si afferma di fatto nel ruolo di principale “acquirente” pubblico di energia elettrica e di numerose altre merceologie che non affrontiamo in questa sede.

Elenco Venditori Elettricità (EVE)

Consip bandisce la gara per la fornitura di energia elettrica con cadenza annuale, cercando di garantire la più ampia partecipazione e, al contempo, di coinvolgere imprese dotate di comprovati requisiti tecnici ed economici nonché di un’esperienza continuativa nel settore. Contemporare questi due obiettivi è di fondamentale importanza per tutte le Stazioni Appaltanti che intendono esperire una gara per l’approvvigionamento della fornitura di energia elettrica.

L’attuazione dell’EVE costituirebbe un valido supporto per le Stazioni Appaltanti in quanto, queste, potrebbero utilizzarlo come requisito di partecipazione nelle gare per l’approvvigionamento della fornitura di energia elettrica o come criterio premiante, a riprova della garanzia e dell’affidabilità dei partecipanti.

Pertanto, per Consip, l’EVE dovrebbe prevedere requisiti di accesso e di permanenza adeguati a garantire affidabilità, sicurezza e qualità della fornitura, nonché il rispetto delle regole del sistema elettrico, in modo che lo stesso elenco possa essere costituito da imprese che abbiano comprovate



capacità economico/finanziarie e tecnico/organizzative. Al fine di consentire agli utenti del mercato, e in particolare alle Stazioni Appaltanti, di beneficiare appieno dall'istituzione dell'EVE, si suggerisce anche di associare un rating basato su di una serie di parametri oggettivi (es. indici di bilancio, modello di gestione del rischio, numero di reclami ricevuti, richieste di accesso al servizio di conciliazione,...), in modo da offrire, agli utenti, anche un riscontro qualitativo e qualificante e, alle imprese, un modo per migliorare e distinguersi all'interno del mercato.

Trasparenza e comprensione delle bollette

Nella sua esperienza decennale in materia di fornitura di energia elettrica, Consip sottolinea come una parte rilevante delle PA - al pari degli altri utenti del mercato - non abbia ancora piena consapevolezza del costo del kWh e più in generale del prezzo corrisposto [cfr. slide 3]. Nonostante gli sforzi profusi dai soggetti istituzionali, ARERA *in primis*, nella maggior parte dei casi vi è ancora mancanza di comprensione del contratto sottoscritto e di quanto riportato nelle fatture.

All'interno delle Convenzioni Consip le PA hanno la garanzia di utilizzare un contratto con prezzi e condizioni prestabilite e trasparenti, verificate anche attraverso ispezioni effettuate ad *hoc*, da un Ente Terzo, per rilevare la conformità delle prestazioni contrattuali.

Al di fuori delle Convenzioni Consip, alcuni fornitori di energia elettrica propongono alle PA la sottoscrizione di contratti di fornitura "*a sconto Consip*" che dovrebbero essere caratterizzati da condizioni economiche migliorative rispetto a quelle applicate in Convenzione. In realtà questi contratti di migliorativo hanno solo la dicitura (*sconto Consip*), infatti, nelle condizioni economiche si celano spesso voci di costo di difficile comprensione che portano all'inevitabile conseguenza di avere un prezzo finale dell'energia elettrica superiore al prezzo proposto in Convenzione. Risultano altrettanto censurabili i comportamenti messi in atto da alcuni consorzi d'acquisto. Detti operatori si propongono come intermediari tecnici qualificati che, invece di colmare il *gap* di asimmetria informativa esistente, finiscono per speculare su di esso con l'effetto finale di generare costi promiscui (consulenze, costi consortili, iscrizioni, ecc) non direttamente evincibili in bolletta ma che, di fatto, concorrono a un maggior costo dell'energia per il cliente finale consorziato.

Consip ritiene auspicabile, al fine di facilitare la comprensione al cliente finale dell'offerta/fattura e il confronto con un'altra offerta, individuare delle linee di intervento quali la distinzione in fattura delle voci di costo definite dall'ARERA da quelle definite dal venditore e la semplificazione delle voci



di costo definite dall'ARERA. Infatti euro/kilowattora, euro/kilowatt, euro/kilowatt picco mensile, Euro/kilowatt potenza impegnata, Euro/utente, aliquota sopra il 200.000 kWh, sono solo alcuni degli algoritmi tariffari sottesi al costo dell'elettricità (...ovviamente differenziati per tipologia di utenza e destinazione d'uso).

Ciascuno di questi meccanismi è encomiabile in quanto a motivazioni che ne hanno giustificato l'introduzione e alle modalità di calcolo scelte per renderle mini invasive e coerenti negli impatti sui clienti finali (o su sottoinsiemi di essi). È tuttavia evidente la complessità di un sistema così articolato, almeno per i non addetti ai lavori.

Le deliberazioni dell'ARERA hanno generato una moltitudine di interventi correttivi - ribadisco, tutti singolarmente ragionati e coerenti - con l'indiscutibile effetto finale di ottenere una stratificazione di regolamentazioni, caratterizzate da riferimenti non facilmente intelleggibili.

È pertanto fondamentale non alimentare ulteriormente la stratificazione regolamentare e ridisegnare lo scenario, riducendo il numero di variabili da gestire. Tuttavia, la semplificazione richiesta non deve privare il cliente finale degli elementi necessari per acquisire consapevolezza del costo del kWh (il costo €/kWh della cosiddetta quota energia) e effettuare eventuali confronti. Ciò non potrà che comportare un aumento della trasparenza a beneficio di tutti gli operatori e degli utenti del mercato elettrico.

Morosità e tempi di pagamento della PA

Il comparto pubblico, in ambito fornitura di energia elettrica, si distingue ancora, purtroppo, per i ritardi delle amministrazioni nel pagamento dei fornitori di energia elettrica e per un elevato tasso di morosità.

Tali comportamenti, rappresentano uno dei principali motivi dello scarso interesse, di alcuni operatori economici, dal business della fornitura alla pubblica amministrazione.

A questo fenomeno decisamente non virtuoso per la PA, si aggiunge che le PA morose vengono accompagnate sul Servizio di Salvaguardia, caratterizzato da condizioni economiche decisamente più onerose, con una conseguente crescita della spesa pubblica.

Anche in questo caso Consip ha dovuto contemperare i due aspetti: da un lato tutelando i fornitori dalle PA morose, dall'altro trovando alternative al passaggio della PA sul Servizio di Salvaguardia. Questo risultato si è ottenuto inserendo nelle Convenzioni leve contrattuali che consentono ai



venditori di sospendere l'attivazione della fornitura, di cedere il credito, di interrompere l'erogazione (in quest'ultimo caso con contestuale accompagnamento in Salvaguardia) e di affiancare alla Convenzione un ulteriore strumento, l'Accordo Quadro, al quale possono aderire esclusivamente le PA che hanno tentato di accedere senza successo alla Convenzione a causa di morosità pregressa.

Si evidenzia che da un'analisi effettuata da Consip sull'*unpaid ratio* delle PA – dato che Consip ha reso contrattualmente obbligatorio monitorare -, relativo agli importi fatturati nel corso 2018 alle PA aderenti alle Convenzioni, è emerso che poco più del 50% di detto importo è stato saldato entro la data di scadenza delle fatture (30 o 60 gg. data fattura a seconda del tipo di PA) mentre la restante quota è stata corrisposta con un ritardo medio di circa 60 giorni dalla data di scadenza della fattura. Al fine di rendere più appetibile il mercato della PA e di aumentare la partecipazione e la concorrenza nelle gare pubbliche, sarebbe opportuno individuare soluzioni volte a ridurre i tempi di pagamento e quindi il numero di PA morose.

Oneri Generali di Sistema

Negli ultimi anni si sta assistendo ad un aumento del numero dei venditori di energia elettrica (nel 2018 gli operatori attivi sul mercato libero sono stati ben 434, 24 *player* in più rispetto al 2017) [cfr. slide 4] e, contestualmente, anche ad un aumento del numero di operatori inattivi (48 nel 2016, 60 nel 2017 e 62 nel 2018). Tra le cause di questo fenomeno troviamo sicuramente la crescita degli oneri finanziari richiesti ai venditori di energia elettrica e l'elevata incidenza degli oneri di sistema. La marginalità del mercato elettrico è sempre stata molto contenuta e risulta spesso insufficiente a garantire la sopravvivenza dei venditori non verticalmente integrati e, in generale, meno strutturati. La recente fase di prezzi decrescenti acuisce ancor di più il problema. Gli operatori di medie e piccole dimensioni non riescono a far fronte alla leva finanziaria cui sono sottoposti. L'impegno di pagare con puntualità gli operatori *a monte* della filiera non trova un bilanciamento nell'incasso lato clienti finali *a valle*. Ciò pone i venditori in una situazione di perenne svantaggio e sofferenza.

Il fenomeno dell'inattività di molti operatori si è tradotto, nelle ultime edizioni delle convenzioni Consip, in una stasi nella partecipazione alla gara con un numero dei partecipanti rimasto pressoché costante.



I comportamenti delle amministrazioni non virtuose rischiano di compromettere la competizione e dunque portare a un peggioramento delle condizioni di fornitura.

È indubbio che un alleggerimento della fattura energetica nel suo complesso e l'introduzione di maggiori tutele per i venditori potrebbero ridurre le incertezze, generare più concorrenza e, più in generale, migliorare il servizio.

Autoconsumo collettivo e comunità energetiche

La Commissione Europea sul finire del 2018 ha individuato linee guida di lungo periodo finalizzate ad ottenere un'economia moderna più prospera e soprattutto a impatto zero. Gli obiettivi di sostenibilità e decarbonizzazione individuati rivestono e rivestiranno un ruolo di primaria importanza sull'evoluzione delle infrastrutture energetiche.

Da marzo 2020, con l'entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 162 del 30/12/2019 (cosiddetto milleproroghe 2020) autoconsumo collettivo e comunità energetiche sono oggi temi di grande attualità e interesse perché potrebbero portare alla consacrazione delle fonti rinnovabili e all'abbandono definitivo dei combustibili fossili. Inoltre, la loro introduzione potrebbe modificare l'attuale scenario di approvvigionamento dell'energia, con conseguenti impatti - e benefici - anche sulla distribuzione e sul consumo.

Consip guarda positivamente e con interesse all'evoluzione di questi temi studiandone la possibile implementazione all'interno dei propri strumenti.