

MEMORIA 20 NOVEMBRE 2015
545/2015/I/COM

**DISEGNO DI LEGGE RECANTE LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA
CONCORRENZA (AS 2085)**

Memoria per l'audizione presso la 10^a Commissione Industria, commercio, turismo del
Senato della Repubblica

Milano, 20 novembre 2015

Signor Presidente, Gentili Senatrici e Senatori,

desidero ringraziare la 10^a Commissione del Senato della Repubblica, per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio e Valeria Termini, in merito alla disegno di legge recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” (AS 2085) attualmente all’esame in seconda lettura presso codesta Commissione .

Pur nella necessaria economia informativa, questa Autorità si sofferma oggi sulle norme del disegno di legge ricomprese nelle proprie competenze e, in particolare, sul capo V rubricato “Energia”, contenente le disposizioni in merito alla cessazione della disciplina transitoria dei prezzi del gas e dell’energia elettrica per i clienti domestici, nonché le ulteriori disposizioni volte ad accompagnare tale passaggio.

Con la presente memoria vorremmo, dunque, fornire oggi un contributo ai lavori di codesta Commissione, offrendo al contempo la nostra completa disponibilità alla disamina di ulteriori dati ritenuti utili e all’integrazione delle considerazioni che ci accingiamo ad esporre, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che ci saranno formulate.

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni

Roma, 24 novembre 2015

Premessa

Il disegno di legge recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” (di seguito: ddl concorrenza 2015), attualmente all’esame in seconda lettura presso la 10a Commissione industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica, nella versione approvata dalla Camera dei Deputati in prima lettura lo scorso 7 ottobre, contiene nuove disposizioni di rilevante impatto e interesse per il settore, diverse da quelle analizzate durante la precedente audizione di questa Autorità presso la Commissione Attività produttive.

Gli articoli di riferimento sono:

- articoli 26 e 27, relativi alla cessazione della disciplina transitoria dei prezzi del gas e dell’energia elettrica per i clienti domestici;
- articolo 28 in merito alla confrontabilità delle offerte di energia;
- articolo 29 sulle offerte commerciali di energia elettrica e gas a favore di gruppi di acquisto;
- articolo 30 riguardante la verifica delle condizioni per la piena liberalizzazione dei mercati di vendita al dettaglio;
- articolo 31 relativo alle comunicazioni obbligatorie dell’Autorità;
- articolo 32 inerente le misure per garantire l’informazione dei consumatori;
- articolo 33 sulla riforma della disciplina del bonus elettrico e gas;
- articolo 34 relativo alle misure per la trasparenza dei mercati dell’energia.

1. Inquadramento dei regimi di tutela

In forza del decreto legislativo n. 79/99, si è avviata, per tappe successive, la liberalizzazione del settore **dell'energia elettrica**, che la legge n. 125/07 ha completato a partire dall'1 luglio 2007, quanto ad apertura anche ai clienti domestici. La stessa legge ha, tra l'altro, previsto il servizio di maggior tutela, disciplinato dall'Autorità e destinato ai clienti domestici e alle piccole imprese, nonché la separazione societaria delle attività di distribuzione e vendita nei casi in cui le reti di distribuzione alimentino più di 100.000 clienti finali. In particolare, il servizio di maggior tutela, per il quale è stato confermato il potere di disciplina in capo all'Autorità con il decreto legislativo n. 93/11 è derivato del dettato comunitario della Direttiva 2003/54/CE (Secondo Pacchetto UE) e successivamente confermato dalla Direttiva 2009/72/CE (Terzo pacchetto UE), in base al quale, tra l'altro, *“gli Stati membri provvedono affinché tutti i clienti civili e, se gli Stati membri lo ritengono necessario, le piccole imprese [...] usufruiscano nel rispettivo territorio del servizio universale, vale a dire del diritto alla fornitura di energia elettrica di una qualità specifica a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili, trasparenti e non discriminatori [...]”*. Tale servizio persegue, pertanto, le finalità di assicurare la continuità della fornitura di energia elettrica e di garantire che essa abbia una *“qualità [contrattuale] specifica a prezzi ragionevoli”*. Il servizio ha sin qui operato una tutela di prezzo nei confronti dei clienti finali domestici e delle piccole imprese che non avevano ancora scelto un venditore sul libero mercato. Ai sensi della normativa, le condizioni standard di erogazione di tale servizio universale sono definite dall'Autorità e sono non discriminatorie.

Il decreto legislativo n. 93/11 ha stabilito altresì che l'Autorità, al fine dell'efficace svolgimento dei propri compiti, possa *“adottare e imporre provvedimenti opportuni, necessari e proporzionati per promuovere una concorrenza effettiva e garantire il buon funzionamento dei mercati”*.

Il servizio di maggior tutela è prestato dall'impresa distributrice territorialmente competente, anche attraverso un'apposita società di vendita, e la funzione di approvvigionamento dell'energia elettrica destinata ai clienti del servizio è svolta dall'Acquirente unico. L'Autorità, nell'ambito della definizione delle condizioni standard di erogazione del servizio, aggiorna le condizioni economiche applicate dagli esercenti la maggior tutela ai clienti finali. Le componenti del prezzo di maggior tutela relative alle attività regolate – principalmente il trasporto dell'energia elettrica sulle reti di trasmissione e distribuzione e la misura – sono identiche alle tariffe di rete e ai relativi oneri generali che si applicherebbero ai punti di prelievo se i clienti fossero serviti da venditori sul mercato libero. La componente relativa all'acquisto dell'energia elettrica all'ingrosso è determinata in modo da coprire i costi sostenuti dall'Acquirente unico, che si approvvigiona nei mercati elettrici all'ingrosso e, quindi, è sottratta a determinazioni amministrative. Infine, la componente del prezzo relativa alla commercializzazione è individuata dall'Autorità sulla base dei costi che sosterebbe un operatore efficiente del mercato e nuovo entrante: essa include ad esempio una stima dei costi di acquisizione dei clienti che un fornitore efficiente “nuovo entrante” sul mercato libero sostiene (a differenza degli esercenti la maggior tutela). In questo modo si assicura che i prezzi di maggior tutela non “spiazzino” le offerte (economicamente efficienti) del mercato libero. Tant'è che sul mercato libero sono presenti offerte con prezzi più vantaggiosi rispetto alle condizioni del servizio di maggior tutela. Questo assetto è rimasto immutato nei suoi termini generali dall'1 luglio 2007, ossia dal momento della soppressione del mercato vincolato.

Per quanto attiene, invece, il settore del **gas naturale**, la completa liberalizzazione del mercato, avviata per tappe successive dal decreto legislativo n. 164/00, è avvenuta già dall'1 gennaio 2003. A differenza che per il settore elettrico, la separazione delle attività di vendita e di distribuzione è stata imposta a tutte le imprese distributrici, a prescindere dal numero di punti di riconsegna serviti.

Una ulteriore differenza è poi legata alle forme di tutela previste per i clienti finali. Innanzitutto, i clienti domestici e i condomini uso domestico beneficiano di una tutela,

nella forma di condizioni economiche aggiornate dall'Autorità che tutti i venditori hanno l'obbligo di offrire (c.d. servizio di tutela del gas naturale). Non sono, pertanto, individuati, come invece avviene nel settore elettrico, soggetti appositamente obbligati all'erogazione del servizio di tutela. In relazione al perimetro dei clienti ammessi al servizio di tutela, esso comprendeva tutti i clienti identificati dal legislatore come "vulnerabili", vale a dire, oltre i clienti domestici, anche le utenze relative ad attività di servizio pubblico e i clienti altri usi con consumi fino a 50.000 Smc/anno. Tuttavia, la legge n. 98/13 ha disposto che l'Autorità continui ad approvare transitoriamente i prezzi di riferimento per i soli clienti domestici. Le condizioni economiche del servizio di tutela sono determinate dall'Autorità secondo una logica analoga a quella su cui è basata la determinazione dei prezzi del servizio di maggior tutela nel settore elettrico, cioè in modo da riflettere le condizioni di costo di un operatore efficiente del mercato. Pertanto, a seguito della riforma del mercato italiano all'ingrosso del gas realizzata da questa Autorità, che ha dato attuazione anche alla riforma delle condizioni economiche applicate ai clienti finali del servizio di tutela nel mercato *retail*, per la determinazione della componente del prezzo relativa all'approvvigionamento all'ingrosso, a partire dall'ottobre 2013, sono prese a riferimento le condizioni di prezzo prevalenti sul mercato spot e non più i contratti di lungo periodo (*take or pay*).

Preme, inoltre, rilevare in questa sede che proprio per il fatto che i sistemi di tutela vigenti, sia nel settore elettrico sia in quello gas, prevedono la definizione di condizioni economiche che riflettono uno specifico paniere di approvvigionamento sui mercati all'ingrosso, essi sono portatori di un segnale di prezzo direttamente applicabile al cliente finale avente diritto alla tutela e possono così aiutare il consumatore ad effettuare una scelta consapevole. Tale segnale di prezzo è strutturato in modo da non fare "concorrenza" alle offerte nel mercato libero, bensì da rappresentare un utile e "leggero" *benchmark* di riferimento, che non mortifica affatto la creatività e la pluralità dei portafogli di offerte resi disponibili dagli operatori nel mercato libero. Ed i risultati sul mercato libero, in termini di varietà di offerte e di condizioni economiche più favorevoli rispetto a quelle del servizio di tutela, sono già oggi evidenti.

Il richiamato diverso assetto organizzativo dei due settori comporta altresì che, mentre nel settore elettrico il cliente che intende usufruire del servizio di maggior tutela deve ricorrere al soggetto individuato ai sensi di legge alla sua erogazione, nel settore del gas naturale i clienti finali che hanno scelto di rifornirsi sul mercato libero hanno facoltà di accedere nuovamente al servizio di tutela con qualsiasi venditore che offra loro le condizioni definite dall'Autorità, incluso eventualmente il venditore che li serve sul mercato libero.

Si rileva, inoltre, che le attuali forme di tutela presenti nel nostro Paese hanno superato, anche in sede giurisdizionale a livello europeo, diversi esami di conformità ai principi della liberalizzazione dei mercati individuati dall'Unione europea in esito ai quali i servizi di tutela del settore elettrico e del gas naturale sono risultati coerenti con i principi sanciti dalla Corte di giustizia europea, tra i quali rileva il principio di proporzionalità, inteso come il fatto che l'operato dell'Autorità non deve eccedere quanto necessario a garantire il livello di protezione adeguato alle esigenze concrete ed effettive della tipologia di clienti beneficiari. Si osserva, inoltre, che implicito nel principio di proporzionalità v'è quello di gradualità, nel senso che una riforma della tutela di prezzo deve essere coerente con le effettive caratteristiche della clientela finale "media", legate all'asimmetria informativa di quest'ultima rispetto agli operatori di vendita, e, quindi, al modesto potere contrattuale. Si deve anche considerare l'esigenza dei medesimi clienti a non subire impatti repentini e improvvisi, specialmente se la revisione delle condizioni economiche dovesse comportare un tendenziale incremento - ancorché contenuto - del prezzo che sarà loro praticato sul mercato libero.

2. Esiti del Rapporto monitoraggio *retail* 2012 - 2013

Come noto, l'Autorità è investita dalla legge istitutiva n. 481/95 di una generale funzione di regolazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale finalizzata alla promozione della concorrenza e dell'efficienza nell'offerta dei servizi e della contemporanea promozione della tutela degli interessi dei consumatori. A tale scopo, essa è tenuta altresì ad osservare l'evoluzione del settore e dei singoli servizi, a

pubblicizzare e diffondere la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi, con l'obiettivo di garantire la massima trasparenza, la concorrenza dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte dei clienti finali, oltreché a controllare lo svolgimento dei medesimi servizi.

Infatti, in base al dettato del decreto legislativo n. 93/11, l'Autorità monitora il grado e l'efficacia di apertura dei mercati al dettaglio, i prezzi fatturati ai clienti civili, inclusi i sistemi di prepagamento e gli anticipi, la percentuale dei clienti che cambia fornitore, le disattivazioni, le spese per i servizi di manutenzione e la loro esecuzione, al fine dell'efficace svolgimento dei propri compiti istituzionali, tra cui le eventuali riforme delle condizioni di erogazione dell'energia elettrica e del gas.

Il Rapporto annuale 2012 – 2013 sul monitoraggio dei mercati della vendita al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale, predisposto dall'Autorità e condotto su un campione significativo di operatori, evidenzia come le dinamiche concorrenziali nel settore della vendita alla clientela di massa indichino che la maturità e la concorrenzialità del mercato ha raggiunto livelli disomogenei nei due settori - elettricità e gas – e, nell'ambito di ciascun settore, difformi per tipologia di cliente.

Come evidenziato dallo strumento Trova Offerte, gestito dall'Autorità e che fa registrare annualmente circa 400.000 accessi di clienti domestici in cerca di informazioni comparative, sono oggi presenti sul mercato tantissimi venditori con una grande varietà di offerte che consentono una riduzione della spesa energetica rispetto a quella sostenuta in regime di tutela, nonché la scelta di offerte basate su formule di prezzo fisso e di varie altre tipologie. La corretta scelta dell'offerta ottimale richiede, tuttavia, un grado di informazione e di capacità di confrontare le offerte stesse che il consumatore di piccole dimensioni non sempre dimostra di aver adeguatamente raggiunto, come mostrano gli esiti del monitoraggio effettuato. Sul mercato libero esistono infatti offerte che non si limitano alla sola fornitura di energia elettrica, ma considerano ulteriori opzioni con altro valore aggiunto. Con riferimento alla struttura dell'offerta e alle dinamiche concorrenziali nel settore elettrico, l'analisi ha evidenziato

condizioni concorrenziali uniformi sul territorio nazionale ma assai disomogenee se articolate in ragione delle tipologie di clienti.

Per quanto riguarda i clienti domestici, il servizio di maggior tutela costituisce la modalità di fornitura prevalente: il 75% dei clienti domestici nel 2013 non aveva, infatti, ancora scelto, ossia non era ancora pronto a prendere in considerazione il mercato libero, rimanendo nel servizio di tutela. Il 25% di clienti, cioè un quarto del totale, che invece aveva scelto il mercato libero, rappresentava un importante traguardo delle liberalizzazioni per i clienti civili in Europa, ponendo l'Italia tra i primi Paesi dell'Unione europea.

Sempre con riferimento a tale tipologia, è risultato come i clienti domestici che si approvvigionano sul mercato libero in media sostengono prezzi di fornitura maggiori di quelli che pagherebbero nell'ambito del servizio di maggior tutela. Presumendo che le componenti relative alle tariffe di rete, agli oneri generali di sistema, alle imposte e alle accise non contribuiscano a determinare differenze nei prezzi finali, in quanto applicate in maniera uguale ai venditori del mercato libero e agli esercenti la maggior tutela, si osserva che nel 2013 i prezzi medi rilevati nel mercato libero, con riferimento alla sola quota relativa ai costi di approvvigionamento, vendita e margine di commercializzazione, risultano superiori a quelli del servizio di maggior tutela di un intervallo compreso tra il 15% e il 20%. Si fa presente che questo delta incide solo sulla parte relativa ai servizi di vendita - che corrispondono a circa il 44% del prezzo finale - quindi meno dell'8-10% della bolletta totale.

Questo elemento va interpretato con cautela e soprattutto non in maniera impulsiva, poiché il differenziale di prezzo rilevato può essere in parte imputato ad elementi di differenziazione delle offerte del mercato libero, spesso caratterizzate da elementi aggiuntivi anche connessi alla presenza di ulteriori servizi diversi ma collegati alla fornitura. Tali elementi non sono presenti nel servizio di maggior tutela, il cui contenuto è limitato alla somministrazione dell'energia ad un prezzo che riflette le condizioni prevalenti nel mercato all'ingrosso – come detto – per non fare “concorrenza” ai prezzi

praticati nel mercato libero. Tuttavia, data la sua portata, questo fenomeno rappresenta un punto di attenzione non trascurabile, poiché potrebbe essere rappresentativo della ancora “timida” capacità di questa tipologia di clienti. Inoltre, gli esercenti il servizio di maggior tutela appaiono ancora godere, rispetto ai loro concorrenti, di vantaggi nel persuadere i clienti domestici a rifornirsi alle loro condizioni nel mercato libero. Infatti, quasi il 60% dei clienti, che rinunciano al servizio di maggior tutela in favore della fornitura sul mercato libero, sceglie di approvvigionarsi dal venditore che in precedenza forniva il servizio di maggior tutela (o da un venditore appartenente al gruppo societario del medesimo esercente).

Dal punto di vista della dinamicità dei clienti domestici, si rileva comunque una certa vivacità. In particolare, all’interno del campione di operatori considerato, i passaggi tra modalità di fornitura si verificano assai di frequente; complessivamente essi hanno interessato circa il 13% dei clienti domestici nel solo 2013. In tale anno i passaggi da e verso il servizio di maggior tutela si sono attestati cumulativamente al 5,6% dei clienti domestici. In particolare, si rileva, da un lato, un non trascurabile fenomeno di rientro al servizio di maggior tutela da parte di clienti che hanno scelto il mercato libero, per cui per ogni 7 clienti domestici che hanno lasciato il servizio di maggior tutela nel 2013 uno vi è rientrato, e, dall’altro, un tasso comunque significativo di uscita dalla maggior tutela, attestatosi al 4,9% e risultato stabile nel biennio 2012 e 2013.

Dal confronto europeo emerge, infine, che il tasso di *switching* in Italia - calcolato con riferimento a tutti gli operatori e comprendente i clienti che hanno cambiato un fornitore sul mercato libero e i passaggi da e per il servizio di maggior tutela depurato dalle uscite con un venditore collegato all’esercente la maggior tutela - risulta pari a 7,6% nel 2013 ed è superiore a quello registrato in media nei Paesi europei, pari al 5,6%. Ciò costituisce indice di buona dinamicità del mercato italiano.

Il segmento di mercato costituito dai clienti serviti in bassa tensione altri usi presenta, per alcuni versi, una situazione simile a quella già descritta per i clienti domestici, seppur con criticità meno accentuate. In particolare, nonostante il servizio di maggior

tutela costituisca ancora la modalità di approvvigionamento prevalente, il ricorso alle forniture del mercato libero da parte di questa tipologia di clienti risulta maggiore: nel 2013 circa il 40% si è infatti approvvigionato sul mercato libero. Per questi clienti la struttura del mercato libero risulta meno concentrata sul lato offerta rispetto a quanto emerge per i clienti domestici. Nel biennio analizzato, il primo operatore del settore detiene una quota prossima al 27% delle vendite a clienti finali del mercato libero (rispetto a una quota prossima al 50% per i clienti domestici) e i principali tre operatori una quota complessiva di poco inferiore al 40% (rispetto a una quota superiore al 70% per i clienti domestici). Tali livelli di concentrazione, qualora trovassero conferma, anche a seguito della progressiva riduzione del numero di clienti serviti in bassa tensione altri usi nel servizio di maggior tutela, sarebbero compatibili con condizioni di effettiva concorrenza. Infine, la dinamicità dei clienti in bassa tensione altri usi, all'interno del campione di operatori considerato, risulta più intensa rispetto ai clienti domestici: nel 2013 il passaggio tra modalità di fornitura di tali clienti è stato pari a circa il 16%, risultato di un tasso di uscita dalla maggior tutela costante, anche se leggermente inferiore a quello dei clienti domestici (pari a 4,2% nel 2013), e di una più elevata dinamicità nel mercato libero, con un tasso di clienti che hanno cambiato fornitore sul mercato libero pari al 10,2%. Si registra, tuttavia, un dato significativo di rientri nel servizio di maggior tutela: per ogni 4 clienti serviti in bassa tensione altri usi che hanno lasciato il servizio di maggior tutela nel 2013, uno vi è rientrato. Ciò potrebbe anche essere correlato ad una morosità più elevata in questa tipologia di clienti, per i quali risulta maggiormente attrattivo il servizio “di ultima istanza” o servizio universale (per i clienti domestici il rapporto è 1 a 7).

Il Rapporto sul monitoraggio *retail* evidenzia, anche nel settore del gas naturale, segnali circa il fatto che l'attività di vendita ai clienti di massa è generalmente caratterizzata da condizioni di concorrenza ulteriormente limitata.

Tale valutazione è sostenuta, in primo luogo, dagli indici di concentrazione calcolati su base regionale, che segnalano condizioni compatibili con l'esercizio di potere di mercato e la presenza di vantaggi concorrenziali per i venditori “tradizionali” o

incumbent locali individuabili nei venditori che in passato operavano come monopolisti locali nel territorio della regione, indipendentemente dal fatto che siano attualmente parte di gruppi societari in cui è presente anche un distributore gas. Nel 2013, oltre il 94% dei volumi di gas dei clienti oggetto del monitoraggio sono stati consegnati in regioni dove i venditori tradizionali hanno una quota di mercato complessivamente superiore al 75%, evidenziando un quadro coerente con la struttura del settore della vendita di gas naturale anteriore alla liberalizzazione, caratterizzata da una molteplicità di monopolisti locali.

Inoltre, il servizio di tutela costituisce la modalità di fornitura largamente prevalente per i clienti finali che ne hanno diritto (clienti domestici e condomini uso domestico): nel 2013 il 77% del gas consumato dai clienti domestici e il 66% di quello consumato dai condomini uso domestico è stato fornito nel servizio di tutela.

Infine, il confronto dei prezzi applicati nel mercato libero e nel servizio di tutela evidenzia che, in entrambi gli anni considerati, il ricorso al mercato libero per i clienti aventi diritto alla tutela, ad eccezione dei clienti domestici con elevati consumi, si è rivelato in media più costoso rispetto al servizio di tutela.

A fronte delle criticità sopra descritte, si evidenzia anche nel settore del gas un'espansione del mercato libero. All'interno del campione di operatori considerato, la quota del gas fornito in regime di libero mercato per i clienti domestici è aumentata di 4 punti percentuali tra il 2012 e il 2013. Inoltre, nel 2013 oltre il 12% dei clienti domestici ha sperimentato un cambiamento delle condizioni di fornitura. In particolare, la clientela avente diritto al servizio di tutela (domestici e condomini uso domestico) ha mostrato nel biennio considerato un forte incremento delle rinegoziazioni rispetto ai cambi di venditore (le suddette rinegoziazioni sono pari, nel 2013, a 5,9% per i domestici e a 7,5% per i condomini uso domestico).

Infine, dal confronto europeo, emerge che il tasso di *switching* in Italia, riferito a tutti gli operatori, è pari a 5,5% nel 2013 e risulta in linea con il tasso medio di cambio fornitore registrato per gli altri paesi europei, pari a 5,6%.

3. Verso la riforma dei regimi di tutela

Le osservazioni che questa Autorità si accinge a formulare in merito al disegno di legge posto all'attenzione di codesta Commissione non possono che prendere le mosse dagli esiti del Rapporto monitoraggio *retail* appena illustrati, ossia alla luce della misurazione degli effetti della “convivenza” del libero mercato con i regimi di tutela di prezzo per le famiglie e le piccole imprese e della maturità della domanda “media”.

Infatti, il provvedimento *de quo* prevede agli articoli 26 e 27 l'eliminazione, a partire dal 2018, dei servizi di tutela di prezzo nei settori dell'energia elettrica e del gas.

Nell'elaborazione del Quadro Strategico 2015-2018 (approvato con la delibera 15 gennaio 2015, 3/2015/A) – dunque anteriormente alla formulazione del ddl concorrenza 2015, che ha previsto la citata rimozione delle tutele di prezzo – l'Autorità ha impostato la revisione degli attuali meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese, in una prospettiva di un loro graduale assorbimento.

Al fine di dare attuazione a tale obiettivo strategico, l'Autorità ha avviato lo scorso 4 giugno, con la delibera 271/2015/R/COM, un procedimento per la definizione di una *roadmap* volta a rivedere gli attuali meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, anche in vista di un loro graduale assorbimento, al fine di consentire la maturazione di un mercato *retail* di massa e, quindi, l'uscita volontaria e consapevole dei clienti finali dagli attuali servizi di tutela. Per l'Autorità, infatti, l'abolizione delle tutele di prezzo richiede l'identificazione preventiva di un percorso di riforma graduale delle stesse, in cui siano chiaramente individuati gli interventi che si considera opportuno attuare e le relative tempistiche di implementazione, valutando l'impatto che ciascun intervento può avere anche in termini di capacitazione dei clienti di piccole dimensioni, in modo tale da consentire la maturazione di un mercato *retail* di massa.

Ad avviso di questa Autorità, la suddetta *roadmap* deve tenere conto, come detto, anche di quanto emerso dal Rapporto di monitoraggio *retail* e, pertanto, la riforma dei meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dovrà:

- a) essere effettuata definendo percorsi differenziati per tipologie di clienti finali e per settori;
- b) considerare esplicitamente le specificità e le necessità dei clienti in stato di disagio economico;
- c) promuovere l'uscita massiva volontaria dagli attuali servizi di tutela da parte dei clienti finali secondo criteri di gradualità;
- d) rimodulare gradualmente le condizioni economiche, al fine di definire condizioni di erogazione dei servizi di tutela agganciate definitivamente a valori di mercato, anche responsabilizzando progressivamente i clienti rispetto al loro profilo di consumo effettivo;
- e) assicurare comunque l'erogazione del servizio universale o di ultima istanza, rivedendone tuttavia, ove opportuno, le modalità di erogazione;
- f) favorire il superamento di eventuali ostacoli ad un efficiente funzionamento del mercato *retail* per i clienti di piccole dimensioni;
- g) aumentare la fiducia e la trasparenza del mercato *retail*, al fine di stimolare il ruolo attivo del cliente finale, anche attraverso la definizione di specifiche modalità di comunicazione e specifici obblighi informazione nei suoi confronti.

Con il documento per la consultazione 6 agosto 2015, 421/2015/R/eel, l'Autorità ha illustrato più nello specifico gli orientamenti in merito alla definizione del percorso di riforma, sottoponendo il procedimento all'analisi di impatto regolatorio (AIR) per gli aspetti di maggior rilievo.

In considerazione dell'intendimento dell'Autorità di definire percorsi differenziati della riforma per tipologia di cliente finale e per settori, anche in ragione del loro grado di partecipazione attiva al mercato, era stato individuato, come possibile ambito di prima attuazione del percorso di riforma, quello della fornitura di energia elettrica alle piccole

imprese, ossia ai clienti in bassa tensione altri usi, con l'eventuale esclusione di quelli di piccolissima taglia con potenza impegnata fino a 1,5 kW.

Le soluzioni adottate per tali clienti, nelle intenzioni dell'Autorità, avrebbero dovuto essere poi valutate alla luce dei risultati della prima attuazione, al fine di verificarne la rispondenza anche alle esigenze specifiche dei clienti domestici (compresi i condomini per uso domestico del settore del gas naturale), per poterne ripetere l'applicazione. Il segmento di mercato non domestico - soprattutto per i clienti in bassa tensione con i maggiori consumi - presenta, secondo il monitoraggio dell'Autorità, alcune similitudini con quello dei clienti in media tensione, il cui assetto competitivo, già da alcuni anni, è assai avanzato.

Con riferimento a questa tipologia di clienti, il documento 421/2015/R/eel delinea alcune opzioni di intervento volte a favorire il graduale assorbimento degli esistenti contratti di fornitura nell'ambito degli attuali sistemi di tutela di prezzo, fra cui rientra, fra le altre ipotesi, anche l'introduzione del nuovo regime della cosiddetta TUTELA SIMILE (in altri termini: tutela simile ad una, tra le tante, fornitura del mercato libero di energia elettrica), in cui i consumatori volontariamente hanno accesso ad una fornitura di energia elettrica offerta da fornitori del mercato libero con struttura di prezzo (ma non livelli) e condizioni contrattuali vigilate dall'Autorità.

L'adesione alla TUTELA SIMILE sarebbe volontaria, potendovi aderire sia i clienti provenienti dal servizio di maggior tutela sia quelli serviti nel mercato libero, con diritto di recedere in qualsiasi momento e durata contrattuale fissata pari a un anno non rinnovabile.

Il percorso di gradualità delineato dall'Autorità è finalizzato ad adeguare la regolazione del servizio di maggior tutela, al fine di renderlo più coerente con il ruolo di "ultima istanza" (servizio universale) che esso è destinato ad assumere. In tale prospettiva, ci si attende che restino forniti nel servizio di ultima istanza i clienti che, stante le loro caratteristiche, non sono in grado di trovare un fornitore nel mercato libero, oltre a

quelli che si ritrovano senza un venditore per cause indipendenti dalla loro volontà, ad esempio il fallimento di quest'ultimo.

Rispetto ai meccanismi attuali di tutela, contraddistinti da una certa rigidità e da una alternanza strutturale col mercato libero, si prospetta quindi una fase nuova in cui l'Autorità promuoverà una forma di tutela volta al totale assorbimento dell'attuale regime di prezzo entro un congruo periodo di tempo, lasciando al servizio di maggior tutela il mero ruolo di servizio di ultima istanza. Tale tipo di impostazione è volta a prendere in considerazione l'effettivo grado di maturità per l'accesso al mercato raggiunto dai clienti di piccole dimensioni, ossia la capacità "media" di quella domanda.

Questa era, però, la prevista *roadmap* prima dell'approvazione in prima lettura del ddl concorrenza 2015. Oggi, alla luce dell'approvazione di una data unica (1 gennaio 2018) della cessazione della maggior tutela per tutte le categorie di piccoli consumatori, anche la riforma delle tutele di prezzo previste nel Quadro Strategico dell'Autorità dovrà trovare conseguente accelerazione, considerando sin da ora possibili soluzioni anche per i clienti domestici, in analogia con quanto impostato con la tutela SIMILE per i clienti non domestici in bassa tensione. In particolare, si introdurrà un percorso *ad hoc* di TUTELA SIMILE anche per i clienti domestici nel biennio che ci separa dalla fine del regime della tutela di prezzo.

L'Autorità ritiene, inoltre, che questo possa essere il momento opportuno per "accompagnare" il segmento della clientela domestica verso il mercato libero, anche grazie a sistemi e piattaforme tecnologiche gestiti da soggetti pubblici, quali l'Acquirente unico e il Gestore dei mercati energetici, che coniugano competenze di ICT e adeguata terzietà rispetto agli operatori di mercato.

4. Le nuove disposizioni in materia di energia: abolizione della disciplina transitoria dei prezzi e disposizioni accessorie

In relazione al complesso delle disposizioni citate, in questa sede l’Autorità si soffermerà esclusivamente solo su alcune di esse, che si riportano di seguito.

Gli articoli 26 e 27, relativi alla cessazione della disciplina transitoria dei prezzi del gas e dell’energia elettrica per i clienti domestici:

Rispetto alla formulazione originaria, tali articoli confermano la data dell’1 gennaio 2018 per la cessazione della disciplina transitoria dei prezzi del gas e dell’energia elettrica per i clienti domestici, ma fanno espressamente salvo quanto previsto dai successivi articoli 28, 30 e 31, in materia rispettivamente di “confrontabilità delle offerte”, di “verifica delle condizioni per la piena liberalizzazione dei mercati di vendita al dettaglio” e di “comunicazioni obbligatorie dell’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico”

Diversamente dalla versione iniziale del ddl concorrenza 2015, si accoglie con favore la previsione in base alla quale l’Autorità disciplina le misure volte a garantire la fornitura del servizio universale (fornitura di ultima istanza) del settore elettrico per quei clienti che, considerate le loro caratteristiche, non si riforniscono sul mercato libero, in ossequio a quanto previsto dalla normativa comunitaria.

Articolo 28 relativo alla confrontabilità delle offerte

L’articolo 28, al comma 1, nel predisporre una procedura finalizzata a garantire la confrontabilità delle offerte di fornitura di energia elettrica e gas, attribuisce a questa Autorità il compito di realizzare un portale informatico per la raccolta e la pubblicazione delle offerte sul mercato *retail*. La norma in esame prevede, altresì, che

l'indipendenza dei contenuti di tale portale sia assicurata da un Comitato tecnico costituito appositamente presso l'Autorità, a cui partecipano un rappresentante della stessa Autorità, del Ministero dello Sviluppo economico, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, delle organizzazioni dei consumatori non domestici maggiormente rappresentative, degli operatori di mercato e del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

In considerazione delle caratteristiche di indipendenza e terzietà proprie del Regolatore, si evidenzia che **poiché l'Autorità è già essa stessa garante della neutralità e imparzialità dei contenuti del suddetto portale**, e del suo buon funzionamento, **il Comitato tecnico**, previsto dal comma 2, **dovrebbe limitarsi a far emergere le istanze dei diversi portatori di interesse, anche istituzionali.**

Inoltre, la realizzazione di tale portale, con particolare riguardo alle offerte per le piccole e medie imprese, richiede adeguati tempi tecnici e risorse. Si rileva, dunque, la necessità che **il termine ultimo per la realizzazione del suddetto portale sia fissato in 9 mesi dall'approvazione del provvedimento e che l'eventuale clausola di non onerosità prevista nella disposizione in esame non sia estesa alla sua attuazione.**

Al comma 2 del medesimo articolo 28 è stabilito, inoltre, che i venditori di energia elettrica o gas con più di 50.000 clienti debbano formulare almeno un'offerta di fornitura a prezzo variabile ed una a prezzo fisso per le utenze domestiche e non domestiche alimentate in bassa tensione. L'Autorità ritiene che tale norma sia da intendersi nel senso che i venditori soggetti all'obbligo *de quo* siano identificati tra quelli con almeno 50.000 clienti per ciascun settore.

Inoltre, si segnala la necessità di **modificare la data dell'1 marzo 2016, entro cui i venditori sono tenuti ad ottemperare all'obbligo appena illustrato (comma 2), nel termine di centoventi giorni a decorrere dall'emanazione della delibera dell'Autorità di cui al comma 3, diretta alla definizione delle modalità di adempimento del suddetto obbligo, per consentire agli operatori di adeguarsi alle**

strutture di offerta e alle relative condizioni contrattuali necessarie per la comparabilità delle offerte delineate dal Regolatore.

In altri termini, si ritiene che sia necessario concedere ai venditori il tempo necessario per adeguare le proprie offerte commerciali sulla base di quanto l'Autorità definirà in merito.

Infine, si coglie l'occasione per segnalare un errore materiale con riferimento al comma 4 della disposizione in esame. E', infatti, ai fini dell'attuazione del comma 1, e non del comma 3 erroneamente indicato, che l'Autorità utilizzerà i proventi delle sanzioni dalla medesima irrogate. Si ritiene, pertanto, che **il comma 4 debba ritenersi riferito all'intero articolo 28.**

Articolo 30 relativo alla verifica delle condizioni per la piena liberalizzazione dei mercati di vendita al dettaglio

Al fine di operare un monitoraggio relativo al raggiungimento di una serie di obiettivi ai fini della cessazione del regime di maggior tutela, l'articolo 30 richiede all'Autorità di trasmettere al Ministero dello Sviluppo economico, entro il 30 aprile 2017, un Rapporto sul monitoraggio dei mercati *retail* dell'energia elettrica e del gas, con particolare riferimento ad una serie di indicatori ivi descritti. Sulla base dei dati in esso contenuti, viene previsto che il Ministero sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, emani un decreto in cui dà conto del raggiungimento degli obiettivi ai fini della cessazione del regime di maggior tutela, prevedendo una eventuale proroga di sei mesi per ciascun mercato di riferimento nel caso di mancato raggiungimento di "almeno uno degli indicatori".

L'Autorità **accoglie con favore tale previsione.** Infatti, tale impostazione tiene conto delle problematiche ancora presenti nel mercato *retail*, nonostante la liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica risalga al 2007 e quella del mercato del gas naturale al

2003 e dell'effettivo grado di maturità per l'accesso al mercato raggiunto dai clienti di piccole dimensioni, ossia la capacità "media" di quella domanda.

Preme, infine, evidenziare **l'opportunità, in sede di adozione del decreto ministeriale relativo al raggiungimento degli obiettivi, di assumere la proposta di questa Autorità, oltre al parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, allo scopo di assicurare la maggior interlocuzione possibile, anche in considerazione degli esiti del monitoraggio già condotto dalla medesima.**

Articolo 33 in materia di riforma del bonus elettrico e gas

Per quanto concerne la nuova disciplina del bonus elettrico e gas, l'Autorità evidenzia come la previsione della corresponsione congiunta delle misure di sostegno alla spesa per la fornitura di energia elettrica e gas naturale non necessariamente presenti vantaggi per i soggetti interessati. Si fa presente che la domanda per i bonus elettrico e gas è già oggi prodotta congiuntamente; tuttavia, l'eventuale corresponsione congiunta non può effettuarsi in una medesima bolletta, in quanto i soggetti che gestiscono i sistemi di fatturazione sono differenti. L'eventuale utilizzo di bonifico bancario o postale si è già dimostrato inefficace; infatti, il tasso di mancata riscossione del bonus gas per i soggetti con riscaldamento condominiale, che ad oggi hanno ricevuto un bonifico postale incassabile direttamente presso gli uffici postali, è risultato superiore al 35%. Altri strumenti di corresponsione congiunta presentano invece costi economici o organizzativi. L'Autorità evidenzia, quindi, **l'opportunità di eliminare il riferimento alla corresponsione congiunta.**

Articolo 34 relativo alle misure per la trasparenza del mercato dell'energia elettrica e del gas

L'articolo 34, al comma 1, contiene alcune misure per la trasparenza dei mercati dell'energia elettrica e del gas. Per quanto concerne la sola vendita di energia elettrica, esso prevede l'istituzione presso il Ministero dello Sviluppo economico, dall'1 gennaio

2016, di un elenco dei soggetti abilitati alla vendita ai clienti finali. I requisiti e le modalità per l'iscrizione a tale elenco sono stabiliti con decreto ministeriale, su proposta dell'Autorità (comma 2).

L'Autorità accoglie con favore tale disposizione.

Per il settore del gas naturale, il decreto legislativo n. 93/11, all'articolo 30, ha già previsto l'istituzione presso il Ministero dello Sviluppo economico di un elenco di soggetti abilitati alla vendita, statuendo altresì che le modalità ed i requisiti per l'inclusione nel suddetto elenco siano determinati con decreto del Ministro dello Sviluppo economico.

Per coerenza ed omogeneità normativa, l'Autorità chiede che **sia prevista un'integrazione del decreto legislativo n. 93/11, affinché anche per il settore del gas le modalità ed i requisiti per l'inclusione nell'elenco dei venditori siano individuati su proposta di questa Autorità.**

In tal modo, per entrambi i settori, si potrebbe contribuire a favorire lo sviluppo di una concorrenza "di qualità", garantita dal possesso di requisiti, a tutela del mercato e dei consumatori, da parte dei venditori. Accertate le caratteristiche degli stessi venditori, il sistema nel suo complesso potrebbe conseguentemente valutare la revisione delle clausole di garanzia ad oggi previste nei contratti per i servizi di rete che i venditori sottoscrivono per poter svolgere l'attività di vendita verso i clienti finali, nell'ottica di renderle maggiormente in linea con il merito creditizio dei soggetti che accedono alle reti.

Da ultimo, due puntuali osservazioni trasversali alle disposizioni in esame.

In primis, si richiama l'attenzione di codesta Commissione relativamente alle **tempistiche** stabilite dall'articolato: il termine di novanta giorni, diverse volte posto come limite temporale per gli obblighi posti in capo all'Autorità, non risulta adeguato

alle esigenze di consultazione e confronto con i consumatori, gli operatori e gli *stakeholders* che l’Autorità è solita coinvolgere nel modo più ampio possibile.

Infine, a titolo di mera necessità di coerenza linguistica, si segnala l’opportunità di utilizzare univocamente nelle norme citate in premessa, la locuzione “**clienti non domestici in bassa tensione**” ogni qualvolta ci si riferisce alle imprese connesse in bassa tensione.