

MEMORIA 18 GIUGNO 2015
286/2015/I/COM

**DISEGNO DI LEGGE RECANTE “LEGGE ANNUALE PER IL
MERCATO E LA CONCORRENZA” (AC 3012)**

Memoria dell’ Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico per l’ audizione presso
le Commissioni riunite VI e X della Camera dei Deputati

Roma, 18 giugno 2015

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati,

desidero ringraziare, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio e Valeria Termini, le Commissioni riunite Finanze e Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati per aver voluto invitare in audizione l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, in merito all'esame del disegno di legge recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza" (AC 3012).

Con la presente memoria questa Autorità si sofferma sulle sole disposizioni del disegno di legge che attengono alla materia "energia", ricompresa nelle proprie competenze.

Con questa audizione l'Autorità intende offrire un contributo ai lavori della Commissione, fornendo contestualmente la piena disponibilità per ulteriori eventuali integrazioni alle considerazioni che esporremo qui succintamente, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che Vorrete avanzare.

Roma, 23 giugno 2015

IL PRESIDENTE

Guido Bortoni

Premessa

Il disegno di legge recante “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*” (di seguito: DDL), attualmente all’esame in prima lettura delle Commissioni riunite Finanze e Attività produttive, commercio e turismo della Camera, contiene alcune disposizioni di rilevante interesse per l’attività di questa Autorità:

- a) l’articolo 19: sulle modalità di approvvigionamento del gas naturale per i clienti domestici e sulla conseguente abrogazione della disciplina transitoria dei prezzi del gas per tale tipologia di utenza;
- b) l’articolo 20: sulle modalità di approvvigionamento dell’energia elettrica per i piccoli clienti industriali e per i clienti domestici e sulla conseguente abrogazione della disciplina transitoria dei prezzi dell’energia elettrica per tale tipologia di utenza;
- c) l’articolo 21: sull’attuazione della cessazione della disciplina transitoria dei prezzi dell’energia elettrica e del gas.

1. Inquadramento del regime di tutela

A seguito 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, introdotto il servizio di maggior tutela destinato ai clienti domestici e alle piccole imprese, nonchè previsto 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, confermato successivamente con il decreto legislativo n. 93/11, è stato istituito sulla base del dettato comunitario della Direttiva 2003/54/CE 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 [...]”¹. 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 opera, quindi, una tutela di prezzo nei confronti dei clienti finali domestici e delle piccole imprese che non hanno un venditore sul libero mercato. Ai sensi della normativa, inoltre, le condizioni standard di erogazione di tale servizio universale sono definite dall’Autorità e sono, per definizione, 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, stabilisce e 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; infine, la componente del prezzo relativa alla commercializzazione è individuata dall’Autorità sulla base dei costi che sosterebbe un operatore del mercato: 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

¹ Direttiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, articolo 3, comma 3.

mercato libero sono presenti offerte con prezzi più vantaggiosi rispetto alle condizioni del servizio di maggior tutela.

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 definite 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 a determinare 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 sul cliente finale avente diritto alla tutela e possono 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 per la liberalizzazione dei mercati individuati dall’Unione europea.

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

Come noto, l’Autorità è investita dalla legge istitutiva 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 – 2013² 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, difforni per tipologia di cliente.

Come evidenziato dallo strumento *TrovaOfferte*, gestito dall'Autorità e che fa registrare annualmente circa 400.000 accessi di clienti domestici in cerca di informazioni comparative, è oggi disponibile sul mercato 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.

Dai dati disponibili si rileva, dunque, che esistono sul libero mercato offerte economicamente più vantaggiose rispetto ai prezzi praticati in regime di tutela; segno che le cosiddette discipline di tutela di prezzo per le famiglie e le piccole imprese non mortificano le dinamiche di mercato.

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.

² Delibera 42/2015/I/COM del 5 febbraio 2015

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 ha, infatti, ancora scelto, ossia non è 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 ha scelto il mercato libero, rappresenta un importante traguardo delle liberalizzazioni per i clienti civili in Europa.

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 contribuiscono 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 complessivamente al 5,6%. 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.

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 2012 – 2013 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 limitata concorrenza.

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 il superamento del servizio di maggior tutela per i clienti del mercato elettrico e dei prezzi di riferimento per i clienti del mercato del gas naturale

Le osservazioni che questa Autorità si accinge a formulare in merito al disegno di legge posto all'attenzione di codeste Commissioni non possono che prendere le mosse dagli esiti del Rapporto monitoraggio *retail* 2012 – 2013 appena illustrati, ossia dalla misurazione degli effetti della “convivenza” del libero mercato con i regimi di tutela di prezzo per le famiglie e le piccole imprese.

Infatti, il provvedimento *de quo* prevede agli articoli da 19 a 21 l'eliminazione, a partire dal 2018, dei servizi di tutela di prezzo.

In particolare, l'articolo 19 abroga la disciplina che prevede la definizione delle condizioni economiche di fornitura del gas naturale nella vendita ai consumatori domestici che non abbiano ancora scelto un fornitore sul mercato libero e l'articolo 20 abroga le norme che prevedono la determinazione delle condizioni di erogazione del servizio di maggior tutela dell'energia elettrica nella vendita ai consumatori domestici e ai piccoli consumatori industriali che non abbiano ancora scelto un fornitore sul mercato libero.

L'articolo 21 rinvia ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, l'adozione delle disposizioni conseguenti alla cessazione della disciplina del servizio di maggior tutela, con particolare riferimento: al monitoraggio dei prezzi nella fase precedente e successiva alla cessazione della disciplina transitoria dei prezzi; alla garanzia di piena informazione del consumatore in merito alla piena apertura del mercato; alle misure di contrasto alla morosità; alla separazione delle politiche di comunicazione del marchio tra imprese verticalmente integrate; alle ulteriori misure volte a facilitare la mobilità dei clienti e garantire l'efficacia, efficienza, trasparenza e puntualità delle operazioni di *switching* e fatturazione.

Nell'elaborazione del Quadro Strategico 2015-2018 (approvato con la delibera 15 gennaio 2015, 3/2015/A) – ben prima, dunque, della formulazione del DDL in esame – l'Autorità ha impostato la revisione, per il 2015, 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, anche al fine di imprimere un'accelerazione alla capacitazione dei clienti di piccole dimensioni. Al fine di dare attuazione a tale obiettivo strategico, l'Autorità ha poi avviato lo scorso 4 giugno, con la delibera 271/2015/R/COM, un procedimento per la definizione di una *roadmap* per la riforma dei meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale.

Al riguardo, l'Autorità ritiene che l'abolizione delle tutele di prezzo richieda 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. Oggi è, infatti, la domanda (i piccoli consumatori) il lato debole del mercato *retail* e non l'offerta (i venditori).

Inoltre, il suddetto percorso - ad avviso di questa Autorità - dovrà tenere conto di quanto emerso dal citato Rapporto di monitoraggio *retail* 2012-2013 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, prevedendo di dare eventuale priorità di intervento al segmento di mercato delle piccole imprese nel settore elettrico, anche al fine di considerare la validità delle soluzioni adottate per le piccole imprese e la rispondenza delle stesse alle esigenze specifiche dei clienti domestici di entrambi i settori, compresi i condomini per uso domestico;
- 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.

In tale contesto, occorre valutare altresì l'impatto che la possibilità di mettere a disposizione del singolo cliente finale informazioni dettagliate sui propri prelievi o di permettere un accesso a tali informazioni a ogni terza parte designata dal cliente finale in modo non discriminatorio può avere in termini di maggiore capacitazione, attraverso una partecipazione più attiva e consapevole della domanda al mercato.

4. Proposta dell'Autorità

Il percorso di riforma dei meccanismi di mercato per la tutela previsto con la *roadmap* è coerente con la normativa vigente ed è già preordinato al totale assorbimento dell'attuale tutela di prezzo entro un congruo periodo di tempo. Tuttavia, la netta soppressione operata dal DDL degli attuali meccanismi di tutela per tutti i clienti (domestici e non) prevista all'1 gennaio 2018 non risulta prendere in debita considerazione - anzi sembra sottovalutare - le problematiche ancora presenti nel mercato *retail* e l'effettivo grado di maturità per l'accesso al mercato raggiunto dai clienti di piccole dimensioni, ossia la capacità "media" di quella domanda.

Pertanto, rispetto agli **articoli 19 e 20**, l'Autorità **chiede di modificarne l'attuale formulazione**, prevedendo che il costante monitoraggio, che già la medesima svolge, sia utilizzato dal Parlamento per verificare il grado di maturità medio del mercato *retail*, in termini di sufficiente capacitazione delle diverse tipologia della clientela di massa, finalizzato alla fissazione di un termine per il superamento della tutela di prezzo. Una diversificazione per segmenti di clienti (domestici e non) della soppressione della tutela di prezzo è necessaria vista la differente capacità di accedere al mercato libero e le differenti presenze sui mercati (per esempio, nell'elettrico i clienti non domestici sul mercato libero rappresentano il 40% mentre i domestici il 25%).

Nel caso l'ipotesi precedente non fosse ritenuta percorribile, l'Autorità chiede che la soppressione dei regimi di tutela sia disposta per fasi successive, iniziando, anche prima del 2018, dai clienti non domestici una volta ridotta la loro presenza nel servizio di tutela come

riformato dall’Autorità, fermo restando per l’Autorità stessa il compito di disciplinare il servizio di “ultima istanza” per tutti i clienti aventi diritto all’attuale tutela.

Infine, con specifico riferimento all’**articolo 21**, si osserva che le attività conseguenti alla cessazione della disciplina transitoria del servizio di maggior tutela, demandate dal DDL in esame ad un successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico (inerenti il monitoraggio dei prezzi nella fase precedente e successiva alla cessazione della disciplina transitoria dei prezzi, la garanzia di piena informazione del consumatore in merito alla piena apertura del mercato, le misure di contrasto alla morosità; alla separazione delle politiche di comunicazione del marchio tra imprese verticalmente integrate, le ulteriori misure volte a facilitare la mobilità dei clienti e garantire l’efficacia, l’efficienza, la trasparenza e la puntualità delle operazioni di *switching* e la fatturazione) rientrano già nel novero delle funzioni attribuite a questa Autorità e sono da tempo oggetto di indagine e di azione da parte della stessa.

Tanto è vero che, per esempio, riguardo il fenomeno della morosità nei mercati *retail*, l’Autorità proprio nei giorni scorsi, il 29 maggio, ha emanato la delibera 258/2015/R/com che ne modifica e integra la disciplina in entrambi i settori elettrico e gas, al fine, da un lato, di tutelare i clienti in effettivo stato di difficoltà economica, evitando la sospensione della fornitura, dall’altro, di limitare i comportamenti opportunistici di alcuni clienti. Il medesimo provvedimento stabilisce altresì una revisione della procedura di *switching* nel settore del gas naturale, al fine di ridurne le tempistiche.

Con il documento per la consultazione 77/2015/R/cm del 26 febbraio scorso, l’Autorità ha poi illustrato i propri orientamenti finali in materia di riforma degli obblighi di separazione funzionale per gli esercenti dei settori dell’energia elettrica e del gas naturale, anche con riferimento alla separazione della politica di comunicazione e di marchio (*debranding*) nella distribuzione del gas naturale e nella distribuzione dell’energia elettrica; il provvedimento finale (delibera 296/2015/R/com), in linea con il dettato comunitario, già previsto dal decreto legislativo n. 93/11, è appena stato approvato.

Pertanto, in considerazione delle consolidate competenze tecniche nelle tematiche *retail* di questa Autorità di regolazione, della sua unicità istituzionale nel campo dell'energia e dell'ambiente quanto ad indipendenza anche dagli operatori e delle finalità pro-consumatore ad essa attribuita dal medesimo Legislatore in fase di sua istituzione - cioè di promuovere la concorrenza tutelando al contempo gli interessi dei consumatori - l'Autorità richiede, infine, la **soppressione del citato articolo 21**.