

DELIBERAZIONE 4 GIUGNO 2015
271/2015/R/COM

AVVIO DI PROCEDIMENTO PER LA DEFINIZIONE DEL PERCORSO DI 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 - TUTELA 2.0

**L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA IL GAS
E IL SISTEMA IDRICO**

Nella riunione del 4 giugno 2015

VISTI:

- le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 e sue modifiche e integrazioni;
- il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;
- il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164;
- la legge 23 dicembre 2005, n.266;
- la legge 3 agosto 2007, n. 125, che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 18 giugno 2007, n. 73, (di seguito: legge 125/07);
- il decreto legge 25 giugno 2008, n.185 convertito in legge con modificazioni dall'articolo 1 della legge 28 gennaio 2009 n. 2 (di seguito: decreto legge 185/08);
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, (di seguito: decreto legislativo 93/11);
- il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 convertito con legge 9 agosto 2013, n.98 (di seguito: decreto-legge 69/13);
- il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102;
- il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze ed il Ministro delle Politiche per la Famiglia e della Solidarietà Sociale 28 dicembre 2007 (di seguito: decreto interministeriale 28 dicembre 2007);
- il disegno di legge concorrenza, recante“Legge annuale per il mercato e la concorrenza” AC 3012 incardinato alla Camera dei Deputati il 6 maggio 2015 (di seguito: ddl concorrenza 2015);
- il Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e di gas naturale (TIQV);
- il Testo integrato delle attività di vendita al dettaglio di gas naturale e gas diversi da gas naturale distribuiti a mezzo di reti urbane (TIVG);
- il parere motivato complementare della Commissione Europea alla Repubblica Italiana relativo all'infrazione 2006/2007 del 6 aprile 2011;

- il Testo Integrato monitoraggio retail (di seguito: TIMR);
- la deliberazione dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità) 4 agosto 2011, ARG/com 115/11;
- il Testo integrato delle disposizioni dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas per l’erogazione dei servizi di vendita dell’energia elettrica di maggior tutela e di salvaguardia ai clienti finali ai sensi della legge 18 giugno 2007, n. 73/07 (di seguito: TIV);
- il Testo Integrato delle modalità applicative dei regimi di compensazione della spesa sostenuta dai clienti domestici disagiati per le forniture di energia elettrica e gas naturale (di seguito: TIBEG);
- la deliberazione dell’Autorità 7 agosto 2013, 366/2013/E/com (di seguito: deliberazione 366/2013/E/com);
- la Segnalazione dell’Autorità al Governo del 12 giugno 2014, 273/2014/I/com;
- la deliberazione dell’Autorità 7 agosto 2014, 412/2014/R/efr;
- la deliberazione dell’Autorità 16 ottobre 2014, 501/2014/R/com;
- il Quadro strategico dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico per il quadriennio 2015-2018 (di seguito: *Quadro strategico 2015-2018*) approvato con la deliberazione dell’Autorità 15 gennaio 2015, 3/2015/A;
- il Rapporto dell’Autorità del 5 febbraio 2015, 42/2015/I/com (di seguito: *Rapporto di monitoraggio retail 2012 e 2013*);
- il documento per la consultazione 26 febbraio 2015, 77/2015/R/com;
- il documento per la consultazione 23 aprile 2015, 186/2015/R/eel (di seguito: documento di consultazione 186/2015/R/eel);
- la deliberazione dell’Autorità 29 maggio 2015, 258/2015/R/com

CONSIDERATO CHE:

- come indicato nel *Quadro strategico 2015-2018*, l’Autorità ritiene strategico e prioritario rivedere, per i settori dell’energia elettrica e del gas naturale, gli attuali meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese, in una prospettiva di loro graduale assorbimento, anche al fine di imprimere un’accelerazione alla capacitazione dei clienti di piccola dimensione, per consentire la maturazione di un mercato *retail* di massa (*Obiettivo strategico OS 10 – Aumento della concorrenza nel mercato*);
- le attuali tutele di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese sono state introdotte dal legislatore, in conformità con quanto previsto dalle Direttive europee, per accompagnare la completa apertura del mercato della vendita al dettaglio ed assicurare gli obblighi di servizio universale;
- in particolare, la legge 125/07 ha istituito i servizi di tutela di prezzo ed assegnato all’Autorità la definizione delle relative condizioni di erogazione, prevedendo più precisamente:
 - per quanto attiene al mercato dell’energia elettrica, l’istituzione del servizio di maggior tutela, nei confronti dei clienti finali domestici e delle piccole imprese

- che non hanno un venditore nel mercato libero, alle condizioni definite dall'Autorità;
- per quanto attiene al mercato del gas naturale, che l'Autorità definisca transitoriamente prezzi di riferimento per le forniture ai clienti domestici, che le imprese di vendita, nell'ambito degli obblighi di servizio pubblico, comprendono tra le proprie offerte commerciali;
 - i servizi di tutela di prezzo sono stati confermati, successivamente, con il decreto legislativo 93/11, così come modificato dal decreto-legge 69/13; in particolare è stato previsto che:
 - per il settore elettrico, i clienti finali domestici e le piccole imprese che non hanno un venditore sul mercato libero siano riforniti di energia elettrica nell'ambito del servizio di maggior tutela di cui alla legge 125/07;
 - per il settore del gas naturale, per i clienti domestici, nell'ambito degli obblighi di servizio pubblico, l'Autorità continui transitoriamente a determinare i prezzi di riferimento, ai sensi delle disposizioni riportate alla legge 125/07;
 - il decreto legislativo 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”, tra cui anche misure temporanee di regolazione asimmetrica;
 - l'Autorità ha definito le condizioni di erogazione dei servizi di tutela di prezzo per l'energia elettrica e per il gas naturale rispettivamente nel TIV e nel TIVG; tali condizioni, peraltro, sono determinate sulla base di condizioni di mercato al fine di non creare alcuna distorsione rispetto alle dinamiche di mercato risultando, quindi, coerenti con quanto previsto dalle direttive europee di liberalizzazione; inoltre, nell'ambito dello svolgimento dei propri compiti, l'Autorità ha predisposto ulteriori misure di tutela destinate a promuovere il buon funzionamento dei mercati retail, in particolare, con riferimento ai clienti di piccole dimensioni, data anche la loro minore conoscenza del mercato e la ridotta capacità contrattuale;
 - i clienti domestici in stato di disagio economico o fisico e le famiglie numerose così come definiti dal decreto interministeriale 28 dicembre 2007 e dal decreto legge 185/08 hanno accesso ad un regime di compensazioni sulla spesa per la fornitura di energia elettrica e/o gas nelle loro abitazioni di residenza, attualmente dettagliato dal TIBEG; tale regime consente di ottenere uno sconto del 20% e del 15% sulla spesa al netto delle imposte rispettivamente per l'energia elettrica o il gas naturale e sono in corso approfondimenti, sfociati anche in una prima Segnalazione al Governo, per individuare miglioramenti dell'attuale disciplina e diffondere la conoscenza delle agevolazioni al fine di raggiungere tutti i clienti che siano nella condizione per usufruirne;
 - sono attualmente in corso di definizione, con il ddl concorrenza 2015, interventi normativi volti all'abrogazione del servizio di maggior tutela per i clienti del mercato elettrico e dei prezzi di riferimento per i clienti del mercato del gas naturale; peraltro, tale abrogazione, prevista differita nel tempo, non interferisce con il

percorso di riforma dei meccanismi di mercato per la tutela di prezzo, già previsto dall'Autorità nell'ambito del *Quadro strategico 2015-2018*.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- ai sensi della legge 481/95 l'Autorità è investita di una generale funzione di regolazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale orientata alla promozione della concorrenza e dell'efficienza nell'offerta dei servizi e alla contemporanea promozione della tutela degli interessi dei consumatori; a tal fine, tra l'altro, l'Autorità osserva l'evoluzione del settore e dei singoli servizi, pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenza dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte dei clienti finali, oltre a controllare lo svolgimento dei medesimi servizi;
- il decreto legislativo 93/11 stabilisce altresì che l'Autorità monitori, tra l'altro, 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 e che, al fine dell'efficace svolgimento dei propri compiti, ivi compreso il monitoraggio, essa possa svolgere "indagini sul funzionamento dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale";
- il monitoraggio permette all'Autorità di svolgere la propria attività di regolare e sistematica osservazione delle condizioni di funzionamento del mercato *retail* di energia elettrica e di gas naturale, strumentale al tempestivo svolgimento delle attribuzioni ad essa intestate, tra cui eventuali riforme delle condizioni di erogazione da essa disciplinate, anche dalla normativa sia nazionale che comunitaria sul tema;
- ai fini di cui ai precedenti alinea l'Autorità ha:
 - definito con il TIMR un sistema di monitoraggio del mercato *retail* dell'energia elettrica e del gas naturale, volto a fornire una rappresentazione sistemica delle principali condizioni di funzionamento del mercato;
 - svolto un'indagine conoscitiva sulle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccola dimensione, considerando le offerte presenti nel mercato libero per gli anni 2011 e 2012; tale indagine è stata chiusa con la deliberazione 366/2013/E/com;
 - sintetizzato e reso pubblici i primi esiti dell'attività di monitoraggio di cui al TIMR con il *Rapporto di monitoraggio retail 2012 e 2013*;
- nell'indagine conoscitiva chiusa con la deliberazione 366/2013/E/com sono state tra l'altro condotte apposite ricerche presso i clienti finali al fine di valutare la loro reale conoscenza circa il funzionamento del mercato libero; la suddetta indagine conoscitiva ha mostrato, in generale, come i clienti finali mantengano la percezione di una grande complessità dei settori energetici e, più specificatamente, come i clienti domestici mostrino un atteggiamento ancora passivo nei confronti del mercato, mentre le piccole imprese sono comparativamente più attive e consapevoli, soprattutto quelle di maggiore dimensione;

- il *Rapporto di monitoraggio retail 2012 e 2013* ha evidenziato, relativamente a tale biennio:
 - dinamiche concorrenziali e assetti strutturali del mercato *retail* diversificati per tipologia di clienti, con criticità tuttora evidenti in particolare nel segmento dei clienti domestici, sia nel settore dell'energia elettrica che del gas naturale, e per i condomini per uso domestico nel settore del gas;
 - l'opportunità di mantenere attivi, allo stato, gli attuali servizi di tutela di prezzo conformemente al quadro legislativo per i clienti domestici sia per il settore elettrico che per il settore del gas naturale e, per quest'ultimo, anche per i condomini uso domestico, valutando al contempo un'evoluzione dei suddetti regimi a partire dalle piccole imprese (con riferimento al settore elettrico);
 - la necessità di svolgere ulteriori azioni di capacitazione, eventualmente differenziate per tipologia di clienti, prima di attivare il processo di accompagnamento regolatorio verso il superamento delle suddette tutele di prezzo;
- con il documento di consultazione 186/2015/R/eel l'Autorità, anche per le finalità di cui al precedente alinea, ha definito i propri orientamenti per la messa a disposizione dei dati di prelievo ai clienti di energia elettrica di bassa tensione, in attuazione dell'articolo 9, comma 6, lettera b) del decreto legislativo 102/2014 (Energy footprint).

RITENUTO CHE:

- la riforma delle tutele di prezzo volta a rivedere gli attuali meccanismi di mercato per la tutela di prezzo (tutela 2.0) debba essere finalizzata ad un graduale assorbimento degli esistenti contratti di fornitura degli attuali sistemi di tutela di prezzo e debba comportare l'identificazione preventiva di un percorso che evidenzi il tipo di interventi che si ritiene opportuno attuare e le relative tempistiche di implementazione, considerando l'impatto che ciascun intervento può avere in termini di capacitazione dei clienti di piccola dimensione, in modo tale da consentire la maturazione di un mercato *retail* di massa;
- il suddetto percorso debba tenere conto di quanto emerso dal *Rapporto di monitoraggio retail 2012 e 2013*; di conseguenza la riforma dei meccanismi di mercato per la tutela di prezzo debba:
 - a) essere effettuata definendo percorsi differenziati per tipologie di clienti finali e per settori, prevedendo che il percorso di evoluzione verso la tutela 2.0 degli attuali meccanismi di mercato per la tutela dia eventuale priorità 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, omogenee per entrambi i settori dei clienti domestici, 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 volontaria dagli attuali servizi di tutela da parte dei clienti finali secondo criteri di gradualità, anche valutando specifici meccanismi di concorrenza per il mercato verso la tutela 2.0;
- d) rimodulare gradualmente le condizioni economiche, al fine di definire condizioni di erogazione dei servizi di tutela 2.0 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, 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;
- l'evoluzione del mercato *retail* sopra prospettata debba infine tenere conto dei profondi cambiamenti in corso, trainati anche dallo sviluppo tecnologico e dallo sviluppo di strumenti di *metering* che integrano funzionalità sempre più evolute, in coerenza con quanto previsto dalla recente normativa europea e nazionale; in tale ambito occorre valutare 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.

RITENUTO CHE:

- sia necessario avviare un procedimento finalizzato a definire un percorso di riforma delle tutele di prezzo volta a rivedere gli attuali meccanismi di mercato per la tutela di prezzo (tutela 2.0) dei clienti domestici e delle piccole imprese nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, anche in vista di un loro graduale assorbimento, stabilendo che siano inclusi:
 - il dettaglio degli interventi, differenziati per tipologia di clienti, di modifica delle modalità e delle condizioni di erogazione dei servizi di tutela ed, in particolare, prevedendo di dare eventuale priorità 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, compresi i condomini per uso domestico;
 - gli altri interventi di sistema funzionali alla riforma;
 - il percorso di implementazione dei suddetti interventi;
- sia opportuno, nella definizione del percorso di riforma, tra l'altro valutare:
 - le specifiche esigenze della domanda, anche al fine di confermare la necessità di una differenziazione tra tipologie di clienti finali, nonché di valutare, nell'ambito

- delle piccole imprese ulteriori esigenze di differenziazione della domanda, ad esempio per classi di consumo;
- le possibili alternative volte a favorire maggiormente l'uscita volontaria e consapevole dei clienti finali dagli attuali servizi di tutela;
 - la fattibilità degli interventi prospettati, gli impatti sui costi e i relativi tempi di implementazione;
- sia necessario che la definizione del percorso di riforma debba essere supportata dal confronto con i soggetti coinvolti, in particolare con i clienti finali e le associazioni che li rappresentano;
 - sia, conseguentemente, opportuno prevedere che nell'ambito del suddetto procedimento:
 - siano coinvolti direttamente, attraverso modalità da definire, i clienti finali e le loro associazioni, al fine di accrescere la loro partecipazione al procedimento e di acquisire nel corso del suddetto procedimento le specifiche esigenze ed istanze dei clienti stessi;
 - possano essere acquisiti dagli operatori e dalle loro associazioni, dati ed elementi a supporto dell'analisi ulteriori rispetto a quelli attualmente disponibili presso l'Autorità, anche al fine di valutare e identificare i costi connessi con i diversi interventi prospettati

DELIBERA

1. di avviare un procedimento finalizzato a definire un percorso di riforma delle tutele di prezzo volta a rivedere gli attuali meccanismi di mercato per la tutela di prezzo (tutela 2.0) per il graduale assorbimento degli esistenti contratti di fornitura degli attuali meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale, inclusi:
 - il dettaglio degli interventi, differenziati per tipologia di clienti, di modifica delle modalità e delle condizioni di erogazione dei servizi di tutela ed, in particolare, prevedendo di dare eventuale priorità 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, compresi i condomini per uso domestico;
 - gli altri interventi di sistema funzionali alla riforma;
 - il percorso di implementazione dei suddetti interventi;
2. di sottoporre il procedimento di cui al punto 1. all'applicazione della metodologia AIR per i soli aspetti più rilevanti;
3. di stabilire che nell'ambito del procedimento di cui al punto 1.:
 - siano attivate apposite modalità di coinvolgimento dei clienti finali e delle loro associazioni, al fine di accrescere la loro partecipazione al procedimento e di

- acquisire nel corso del suddetto procedimento le specifiche esigenze ed istanze dei medesimi clienti;
- qualora ritenuto opportuno, possano essere acquisiti dagli operatori dati ed informazioni ritenuti utili, ulteriori rispetto a quelli già attualmente disponibili presso l’Autorità;
 - siano pubblicati documenti di consultazione, anche al fine di acquisire un riscontro da tutti i soggetti interessati;
4. di attribuire la responsabilità del procedimento al Direttore della Direzione Mercati, avvalendosi del supporto degli altri uffici coinvolti;
 5. di prevedere che il procedimento venga concluso entro il mese di dicembre 2015, salvo tempi più lunghi che si rendano necessari per le analisi e le valutazioni tecniche;
 6. di pubblicare la presente deliberazione sul sito internet dell’Autorità www.autorita.energia.it.

4 giugno 2015

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni