

**DELIBERAZIONE 26 LUGLIO 2012**  
**317/2012/E/COM**

**AVVIO DI UNA INDAGINE CONOSCITIVA SUL MERCATO LIBERO E SULLE CONDIZIONI DI VENDITA AL DETTAGLIO DI ENERGIA ELETTRICA E DI GAS NATURALE AI CLIENTI DI PICCOLE DIMENSIONI ANCHE AL FINE DI VALUTARE L'ESISTENZA DI OSTACOLI AD UNA LORO PARTECIPAZIONE ATTIVA E CONSAPEVOLE**

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

Nella riunione del 26 luglio 2012

**VISTI:**

- la direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481;
- il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;
- il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164;
- la legge 3 agosto 2007, n. 125, che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 18 giugno 2007, n. 73, recante misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia (di seguito: legge 125/07);
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 recante "Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale ed a una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE" (di seguito: decreto legislativo 93/11);
- la deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità) 20 maggio 1997, n. 61/97;
- la deliberazione dell'Autorità 28 maggio 2009, ARG/gas 64/09 e sue successive modifiche e integrazioni (di seguito: deliberazione ARG/gas 64/09) e l'Allegato A, recante "Testo integrato delle attività di vendita al dettaglio di gas naturale e gas diversi da gas naturale distribuiti a mezzo di reti urbane", come successivamente modificato ed integrato (di seguito: TIVG);
- il parere motivato complementare della Commissione Europea alla Repubblica Italiana relativo all'infrazione 2006/2007 del 6 aprile 2011;
- la segnalazione dell'Autorità del 21 aprile 2011, PAS 11/11 recante "Segnalazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas al Parlamento e al Governo in materia di servizio di maggior tutela dell'energia elettrica";
- la deliberazione dell'Autorità 3 novembre 2011, ARG/com 151/11 e sue successive modifiche e integrazioni (di seguito: deliberazione ARG/com 151/11) e l'Allegato A, recante "Testo Integrato monitoraggio retail" (di seguito: TIMR);
- la deliberazione dell'Autorità 19 luglio 2012, 301/2012/R/eel (di seguito: deliberazione 301/2012/R/eel) e l'Allegato A, recante "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)

- la Presentazione dell’Autorità al Parlamento della “Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull’attività svolta”, tenutasi il 27 giugno 2012 (di seguito: Presentazione della Relazione dell’Autorità).

#### **CONSIDERATO CHE:**

- tutti i clienti finali di gas naturale, a partire dall’1 gennaio 2003 e tutti i clienti finali di energia elettrica, a partire dall’1 luglio 2007, possono scegliere un venditore nel mercato libero dell’energia;
- nel prevedere la completa apertura del mercato della vendita al dettaglio, in conformità con quanto previsto dalle Direttive europee, il legislatore ha predisposto strumenti di tutela specifici per i clienti di piccole dimensioni;
- in particolare, la legge 125/07 ha stabilito, tra l’altro:
  - per quanto attiene il 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 il mercato del gas naturale, che l’Autorità definisce 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;
- in tema di assetto del mercato della vendita al dettaglio, successivamente il decreto legislativo 93/11 ha:
  - confermato, con riferimento ad entrambi i settori, l’obbligo di erogazione dei servizi di tutela per i clienti senza un venditore sul mercato libero;
  - previsto, per il settore del gas naturale, l’ampliamento dei clienti aventi diritto a tale servizio, includendo anche le utenze relative ad attività di servizio pubblico e i clienti non domestici con consumo non superiore a 50.000 metri cubi annui;
- la Commissione Europea ha chiuso, con decisione del 27 febbraio 2012, la procedura di infrazione 2006/2007, confermando come l’attuale assetto del mercato della vendita al dettaglio del settore dell’energia elettrica risulta coerente con quanto previsto dalla Direttiva europea;
- le condizioni dei servizi di tutela per l’energia elettrica e per il gas naturale sono state definite dall’Autorità, rispettivamente, nel TIV e nel TIVG.

#### **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 studia 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 nonché controlla lo svolgimento dei medesimi servizi;
- nell’ambito dello svolgimento dei propri compiti, l’Autorità ha nel tempo predisposto strumenti di tutela destinati ai clienti finali e, in particolare, ai clienti di piccole dimensioni, data anche la loro minore conoscenza del mercato e ridotta capacità contrattuale;
- gli strumenti di tutela sono volti ad aumentare la fiducia dei clienti finali nel funzionamento del mercato della vendita al dettaglio e sono finalizzati ad elevare la capacitazione (*empowerment*), sia attraverso la definizione di meccanismi che aumentino la conoscenza del singolo cliente che

attraverso una maggiore partecipazione dei medesimi clienti nell'ambito del processo di consultazione e nelle scelte regolatorie;

- in particolare tali strumenti riguardano non solo la definizione di una apposita regolazione ex ante ma anche la presenza di una fase volta a monitorare e garantire il rispetto delle regole con opportune azioni di *enforcement*;
- con riferimento ai clienti domestici, l'Autorità ha introdotto, tra l'altro, strumenti atti a:
  - migliorare la conoscenza e la comprensione del mercato e delle sue regole da parte dei clienti finali; a titolo di esempio rientrano tra queste iniziative la pubblicazione sul proprio sito dell'Atlante dei diritti del consumatore di energia, del Glossario, finalizzato a rendere più comprensibili i termini utilizzati nelle fatture, e l'adozione della deliberazione relativa alla trasparenza dei documenti di fatturazione;
  - coadiuvare i clienti nella valutazione e nella scelta delle offerte nel mercato libero; a titolo di esempio si annoverano tra questi gli strumenti di confronto che il venditore deve presentare al cliente finale prima della conclusione del contratto;
- è stato altresì istituito lo Sportello per il consumatore dell'energia, gestito in collaborazione con Acquirente unico, che ha lo scopo di dare informazioni, assistenza e tutela ai clienti finali di energia elettrica e gas, mettendo a disposizione un canale di comunicazione diretto, in grado di assicurare una tempestiva risposta a specifici reclami, istanze e segnalazioni.

#### **CONSIDERATO, INFINE, CHE:**

- il decreto legislativo 93/11 prevede, tra l'altro, che l'Autorità monitori il grado e l'efficacia di apertura dei mercati al dettaglio e che, al fine dell'effettivo svolgimento dei propri compiti, ivi compreso il monitoraggio, possa svolgere indagini sul funzionamento dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale;
- con il TIMR l'Autorità ha definito, coerentemente con quanto indicato dal decreto legislativo 93/11, un sistema di monitoraggio dei mercati della vendita al dettaglio prevedendo:
  - la raccolta di dati presso gli operatori ai fini della costruzione, l'analisi e la pubblicazione di indicatori per permettere l'osservazione regolare e sistematica del mercato della vendita al dettaglio e delle sue condizioni di funzionamento;
  - anche al fine di contenere gli oneri in capo agli operatori, che la raccolta delle informazioni avvenga rispetto a un campione significativo dei medesimi e che qualora i dati richiesti siano già oggetto, con eguale o maggior dettaglio, di altra raccolta dati prevista dall'Autorità, l'operatore sia tenuto ad adempiere soltanto a quest'ultima richiesta;
  - che possano essere condotte apposite indagini di dettaglio circa un determinato fenomeno rilevato, in virtù dell'obiettivo di rappresentazione sistematica del mercato della vendita al dettaglio e delle sue condizioni di funzionamento;
- in relazione alle tempistiche di implementazione del sistema di monitoraggio il TIMR prevede:
  - l'avvio, a partire dall'1 gennaio 2012, della raccolta di tutti i dati funzionali alla costruzione degli indicatori;
  - la pubblicazione, a partire dal mese di luglio 2013, del Rapporto annuale recante l'evoluzione delle condizioni di funzionamento dei mercati della vendita al dettaglio effettuato sulla base degli indicatori misurati l'anno precedente;
- da risultati preliminari relativi a raccolte dati già esistenti, come indicato anche nella Presentazione della Relazione dell'Autorità, con riferimento all'anno 2011 gli indicatori relativi ai prezzi medi praticati ai clienti di piccole dimensioni nel mercato libero mostrano, in diversi casi, un livello superiore a quello risultante per i servizi di tutela, in particolare nel settore dell'energia elettrica;
- in data 16 luglio 2012, dopo la Presentazione della Relazione dell'Autorità, è pervenuta una richiesta da parte di un venditore di grandi dimensioni di rettificare i dati precedentemente

dichiarati relativi ai prezzi medi praticati nell'anno 2011, poiché quanto precedentemente trasmesso dallo stesso conteneva degli errori;

- il differenziale tra i prezzi del mercato libero e quelli dei servizi di tutela, se confermato, indica come il passaggio dal servizio di tutela al mercato libero comporta un incremento della spesa relativamente a molti clienti finali; ciò potrebbe sottendere una sostanziale difficoltà del consumatore a comprendere il funzionamento del mercato libero e delle offerte presentate;
- tale differenziale non è peraltro imputabile a distorsioni nelle condizioni economiche dei servizi di tutela, ad esempio attraverso prezzi artificialmente bassi, dal momento che la definizione dei prezzi per tali servizi, sebbene fatta secondo metodologie differenti per i due settori, rispecchia le condizioni di approvvigionamento nei rispettivi mercati all'ingrosso;
- per poter valutare correttamente le ragioni del fenomeno evidenziato e confrontare in maniera corretta le condizioni economiche dei due segmenti di mercato, è necessario tenere conto di tutti gli elementi contrattuali – inclusi quelli diversi dal prezzo di fornitura - che caratterizzano le offerte nel mercato libero, tra cui ad esempio eventuali punti-premio o servizi aggiuntivi riconosciuti al cliente o maggiori livelli di qualità commerciale garantiti;
- il differenziale tra i prezzi del mercato libero e quelli dei servizi di tutela potrebbe, inoltre, essere spiegato in parte da differenze tra le caratteristiche di consumo dei clienti serviti nel mercato libero e di quelli serviti a condizioni di tutela;
- dalla rilevazione demoscopica condotta dall'Autorità nel corso dell'anno 2011 per individuare le esigenze dei clienti, sono emerse ancora scarsa consapevolezza del cliente nell'effettuare le scelte ed una costante richiesta di maggior trasparenza e semplicità;
- infine, in tema di soddisfazione dei clienti finali, la completa liberalizzazione del mercato della vendita al dettaglio ha fatto sorgere alcune specifiche problematiche in parte legate ad aspetti procedurali, principalmente connessi alla separazione delle attività tra l'impresa di distribuzione e il venditore;
- nello specifico, continuano a permanere alcuni elementi di criticità relativi alle procedure di *switching* che in alcuni casi possono portare, ad esempio, al protrarsi dei tempi effettivi necessari al cambio di venditore o a problematiche specifiche connesse a un non corretto scambio di dati tra i diversi operatori o alla mancata disponibilità dei dati di misura relativi allo *switching*;
- i ritardi nei processi relativi alla gestione del cliente finale e le problematiche sopra delineate possono avere un impatto diretto sul cliente finale che cambia venditore, ad esempio a causa di episodi di doppia fatturazione o di ritardi nella fatturazione da parte del nuovo venditore e, in ultima analisi, possono essere percepiti come motivi di malcontento verso il mercato libero, scoraggiandone il passaggio ed incrementando il fenomeno del rientro dei clienti nei servizi di tutela.

#### **RITENUTO:**

- necessario avviare un'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni al fine di acquisire elementi informativi utili a:
  - verificare l'effettiva esistenza di differenziali di prezzo tra il mercato libero e i servizi di tutela, l'entità di tali differenziali e le ragioni ad essi sottostanti, anche in termini di potenziali differenziali di costo legati a differenti qualità del servizio offerto, o a servizi aggiuntivi;
  - verificare la presenza di elementi di criticità nel mercato della vendita al dettaglio con particolare riferimento agli aspetti che possono incidere sul comportamento dei clienti finali, rendendo ai medesimi clienti ancora difficile orientarsi ed effettuare scelte pienamente consapevoli e vantaggiose;

- valutare i potenziali interventi regolatori e non volti a migliorare il coinvolgimento dei clienti domestici nel mercato e ad aumentare la loro capacità di appropriarsi dei benefici potenziali derivanti dalla concorrenza, anche tenuto conto dell'impatto che tali interventi potrebbero avere sullo sviluppo dell'offerta nella vendita al dettaglio;
- valutare se e in che misura possano essere necessari interventi regolatori e non rivolti anche ai clienti di piccole dimensioni aventi diritto ai servizi di tutela diversi dai clienti domestici, tenuto conto delle differenze che sussistono tra le diverse tipologie di clienti finali e delle peculiarità delle offerte di vendita loro destinate;
- necessario prevedere, ai fini dell'indagine di cui al precedente punto, che possano essere richiesti agli operatori dati ed informazioni ulteriori rispetto a quanto già trasmesso dai soggetti obbligati alle raccolte dati, nonché che possano essere attivate apposite rilevazioni presso i consumatori o strumenti alternativi volti ad aumentare la partecipazione di tutti i consumatori al fine di acquisire ogni elemento utile all'indagine nonché permettere una maggiore presenza alle scelte regolatorie successive all'indagine stessa (*notice and comment*);
- opportuno che le valutazioni dei potenziali interventi vengano effettuate anche considerando l'evoluzione dei mercati della vendita al dettaglio a livello internazionale, con particolare riferimento a Paesi in cui l'esperienza di liberalizzazione abbia raggiunto un maggiore livello di maturità

## **DELIBERA**

1. di avviare un'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni volta ad acquisire elementi informativi utili a:
  - verificare l'effettiva esistenza di differenziali di prezzo tra il mercato libero e i servizi di tutela, l'entità di tali differenziali e le ragioni ad essi sottostanti, anche in termini di potenziali differenziali di costo legati a differenti qualità del servizio offerto, o a servizi aggiuntivi;
  - verificare la presenza di elementi di criticità nel mercato della vendita al dettaglio con particolare riferimento agli aspetti che possono incidere sul comportamento dei clienti finali, rendendo ai medesimi clienti ancora difficile orientarsi ed effettuare scelte pienamente consapevoli e vantaggiose;
  - valutare i potenziali interventi regolatori e non volti a migliorare il coinvolgimento dei clienti domestici nel mercato e ad aumentare la loro capacità di appropriarsi dei benefici potenziali derivanti dalla concorrenza, anche tenuto conto dell'impatto che tali interventi potrebbero avere sullo sviluppo dell'offerta nella vendita al dettaglio;
  - valutare se e in che misura possano essere necessari interventi regolatori e non rivolti anche ai clienti di piccole dimensioni aventi diritto ai servizi di tutela diversi dai clienti domestici tenuto conto delle differenze che sussistono tra le diverse tipologie di clienti finali e delle peculiarità delle offerte di vendita loro destinate;
2. di stabilire che nell'ambito dell'indagine, qualora ritenuto opportuno, possano essere:
  - acquisiti dagli operatori dati ed informazioni ritenuti utili, ulteriori rispetto a quelli già attualmente disponibili presso l'Autorità;
  - pubblicati documenti di ricognizione, anche al fine di acquisire un riscontro da tutti i soggetti interessati, compresi i clienti domestici e le loro Associazioni rappresentative;
  - attivate apposite rilevazioni presso i consumatori o definite altre modalità di coinvolgimento dei consumatori, aventi la finalità di aumentare la partecipazione di tutti i consumatori al fine di acquisire ogni elemento utile all'indagine nonché permettere una maggiore presenza alle scelte regolatorie successive all'indagine stessa;

3. di attribuire la responsabilità dell'indagine conoscitiva al Direttore della Direzione Mercati, stabilendo al contempo il supporto:
  - della Direzione Studi e Documentazioni per l'analisi e la verifica dei dati, anche con riferimento ai dati già attualmente disponibili in Autorità;
  - della Direzione Consumatori e Utenti per l'eventuale attivazione di indagini presso i consumatori volte a valutare la loro conoscenza del mercato e la loro capacità di effettuare scelte consapevoli, nonché per la valutazione dell'efficacia delle attuali modalità di coinvolgimento dei consumatori stessi in tema di partecipazione ai processi delle scelte regolatorie (*notice and comment* esteso ai consumatori di piccola dimensione);
4. di prevedere che l'indagine conoscitiva venga conclusa entro il mese di giugno 2013, stabilendo al contempo che i primi risultati relativi al settore dell'energia elettrica vengano resi noti entro il mese di dicembre 2012, salvo tempi più lunghi che si rendano necessari per le analisi e le valutazioni tecniche;
5. di pubblicare la presente deliberazione sul sito internet dell'Autorità [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it).

26 luglio 2012

IL PRESIDENTE  
*Guido Bortoni*