

SEGNALAZIONE
273/2014/I/COM

**SEGNALAZIONE ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, AL
MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, AL MINISTRO DELL'ECONOMIA E
DELLE FINANZE, AL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI IN
MERITO ALLA DISCIPLINA DEI BONUS ELETTRICO E GAS**

12 giugno 2014

Sommario

1.1 Rivalutazione del livello soglia di ISEE per l'accesso al bonus	5
1.2 Ampliamento della platea dei destinatari.....	6
1.2.1 Nuovi destinatari.....	6
1.2.2 Attuali destinatari	7
1.3 La spesa di riferimento per l'applicazione dello sconto	9
1.4 Alcune considerazioni su bonus e revisione delle tariffe di rete applicabili alle utenze domestiche elettriche	9
1.5 Misure ulteriori a favore dell'utenza economicamente vulnerabile	11
1.5.1 Incentivare la scelta economicamente più vantaggiosa.....	11
1.5.2 Efficientare i consumi.....	11
1.5.3 Altre misure	12
1.6 L'impatto del nuovo ISEE sulle procedure pe il bonus elettrico e gas	13

Introduzione

Con la deliberazione 41/2013/E/com l’Autorità per l’energia elettrica il gas ed il sistema idrico (di seguito: Autorità) ha avviato una indagine conoscitiva finalizzata a verificare lo stato di attuazione della disciplina del bonus elettrico e gas con lo scopo tra gli altri di segnalare ai Ministeri competenti eventuali profili di interesse per una possibile revisione delle misure già attuate a tutela dei clienti vulnerabili così come definiti dall’articolo 1, comma 375 della legge 23 dicembre 2005, n.266 e dall’articolo 3 comma 9 e 9bis del decreto legge 29 novembre 2008, n.185.

Con la deliberazione 402/2013/R/com, anche in esito ai primi risultati dell’indagine conoscitiva, l’Autorità ha introdotto alcune semplificazioni ed in particolare ha previsto la possibilità di presentare una unica domanda per il bonus elettrico e quello gas, modalità di rinnovo semplificate in presenza di determinate condizioni, la revisione della disciplina relativa al riconoscimento degli utilizzi finali del gas a i fini del bonus e quella relativa al vincolo di potenza. La citata deliberazione prevede inoltre di potenziare e l’utilizzo del portale già dedicato ai cittadini.

Da ultimo con la deliberazione 72/2014/E/com è stato pubblicato il documento finale della citata indagine conoscitiva che ha evidenziato alcune criticità legate sia al grado di diffusione delle agevolazioni fra gli aventi diritto sia al tasso di abbandono una volta ottenuta l’agevolazione.

In particolare è risultato che nel corso degli ultimi 5 anni più di 2 milioni di famiglie hanno almeno una volta ottenuto il bonus per elettricità e/o gas. Se poste in relazione ai soggetti potenzialmente titolati ad ottenere il bonus (le famiglie con un livello di ISEE adeguato), le famiglie beneficiarie hanno rappresentato su base annua in media appena il 34% degli aventi diritto al bonus elettrico e il 27% degli aventi diritto al bonus gas; inoltre circa il 30% di queste famiglie beneficiarie ha poi deciso di non rinnovare la richiesta di bonus. Infine è risultato che il saldo attivo fra nuovi ingressi e mancati rinnovi in questo stesso periodo si è progressivamente assottigliato, dopo il primo cospicuo ingresso nell’anno di avvio, i nuovi entrati nel sistema hanno avuto un peso progressivamente decrescente.

Questi andamenti, a fronte di una situazione economica difficile per un numero sempre maggiore di famiglie, hanno indotto ad alcuni approfondimenti ulteriori utilizzando i dati dell’indagine Istat “Reddito e condizioni di vita” EU-SILC che consente la ricostruzione del reddito imponibile familiare e quindi l’individuazione delle caratteristiche dei nuclei familiari che sono ricompresi all’interno di determinate soglie ISEE. L’ utilizzo della citata indagine consente inoltre di confrontare le caratteristiche dei nuclei familiari potenzialmente destinatari del bonus con quelle delle famiglie che l’Istat identifica come in condizione di povertà assoluta e relativa, e di calcolare approssimativamente quanto incide il bonus sulla spesa complessiva della famiglia e sul reddito disponibile.

Ne è emerso un quadro in cui le famiglie potenzialmente beneficiarie del bonus:

- hanno un reddito netto equivalente medio pari al 40% della media nazionale;
- sono in oltre il 70% dei casi a rischio di povertà e di questi oltre il 57% in stato di povertà assoluta, cioè con un livello di reddito insufficiente per finanziare l’acquisto di un paniere minimo di beni considerato essenziale;
- hanno maggiori problemi per riscaldare adeguatamente l’abitazione, sono più facilmente in ritardo con i pagamenti di affitti, mutui e utenze domestiche, stentano ad arrivare alla fine del mese e a fare fronte a spese impreviste, e percepiscono l’insieme delle spese per l’abitazione come eccessivo rispetto alle loro capacità economiche;
- a conferma della limitata elasticità della spesa per energia rispetto al reddito, hanno un’incidenza delle spese per energia elettrica sul reddito più che doppia rispetto alla totalità

delle famiglie sul territorio nazionale (3,2% vs 1,4%), mentre l'incidenza della spesa per gas è del 60% più alta (3,1% vs 1,9%);

- hanno un'incidenza del bonus sulla spesa per elettricità pari al 15,8%, uguale a quella che avrebbero le famiglie escluse dal beneficio, mentre l'incidenza del bonus sulla spesa per il gas dei potenziali beneficiari risulta superiore a quella che avrebbero le famiglie escluse dal beneficio (23,2% verso 19,4%).

Le famiglie potenzialmente beneficiarie del bonus si caratterizzano dunque per essere effettivamente più in difficoltà dal punto di vista economico rispetto alla media delle famiglie italiane, pur non identificandosi a pieno con le famiglie in condizione di povertà assoluta o a rischio povertà così come individuate dagli indicatori, diversi dall'ISEE, utilizzati per definire la povertà e l'esclusione sociale.

Ponendo in relazione la platea dei potenziali beneficiari con le caratteristiche delle famiglie che hanno invece effettivamente goduto del bonus è poi emerso che:

- il rapporto tra beneficiari e aventi diritto varia a seconda dell'età del richiedente¹:
 - si attesta al di sopra della media nella fascia di età dei richiedenti compresa tra i 40 e i 70 anni: risulta molto basso per i nuclei con capofamiglia sotto i 30 anni di età (meno di un terzo della media complessiva) o con più di 70 anni;
 - è particolarmente basso nelle fasce d'età in cui l'incidenza della spesa per energia elettrica e gas sui bilanci delle famiglie aventi diritto al bonus è particolarmente elevata;
- a parità di altre condizioni, ed in particolare a parità della dimensione della famiglia, essendo l'incidenza del bonus decrescente con la spesa effettiva, risulta che le famiglie con spesa elevata per energia elettrica sono meno incentivate a chiedere il bonus; tale comportamento non si osserva invece con riferimento al gas;
- laddove la popolazione è più povera e meno istruita l'erogazione del bonus è richiesta da un numero inferiore di aventi diritto;
- la variabilità regionale del rapporto tra beneficiari ed aventi diritto non è correlata con l'incidenza della spesa energetica.
- dall'osservazione di cosa avviene in alcune Regioni non si può escludere che differenti mix di politiche di sostegno per le fasce deboli e la relativa informazione - nonché i tipi di veicoli informativi utilizzati - possano aumentare/ridurre l'accesso ai bonus elettrico e gas.

Ci sono dunque diversi fattori che sembrano influenzare il mancato accesso all'agevolazione e specifici gruppi di cittadini/clienti che più di altri non hanno richiesto il bonus pur essendone destinatari potenziali: mancato accesso all'informazione sulla disponibilità e l'impatto effettivo dello sconto, percezione di barriere "burocratiche" fra i più giovani e i più anziani e di non adeguatezza economica del bonus in rapporto alla spesa per elettricità e gas sostenuta dalle famiglie con i consumi maggiori, sono i punti su cui sembra opportuno agire con priorità.

Infine, va sottolineato, che il raffronto con le misure adottate dai principali paesi europei per contrastare la "povertà energetica" (cioè quella condizione per cui non si hanno le risorse sufficienti per disporre nella propria abitazione dell'energia necessaria per riscaldarsi o soddisfare i bisogni elementari), evidenziando come questa condizione non possa essere contrastata solo con misure tariffarie, offrono anche spunti interessanti su interventi di significativo impatto complementari a questi ultimi, nella forma di interventi di efficienza energetica (particolarmente destinati alle abitazioni dei clienti vulnerabili), misure di sostegno per le situazioni di temporanea "difficoltà di pagare" i costi delle bollette, azioni di *empowerment* volte a migliorare la capacità dei clienti

¹ Il richiedente è il soggetto che all'interno del nucleo familiare ai fini ISEE risulta intestatario dei contratti di energia elettrica e/o gas. La normativa ancora vigente non identifica il nucleo ISEE con la famiglia anagrafica, a differenza di quanto avverrà invece con l'implementazione del DPCM 5 settembre 2013, n.159.

vulnerabili di scegliere l'offerta più conveniente. Ben delineato emerge dalle esperienze internazionali anche il ruolo del Regolatore che, nel contrasto alla povertà energetica, è prioritariamente chiamato ad implementare misure specifiche definite dal Governo, laddove le imprese fornitrici di energia elettrica e gas svolgono, in alcune esperienze, un interessante volontario ruolo di sostegno ai propri clienti vulnerabili.

Nel seguito di questo documento, a fronte delle criticità illustrate, e a valle degli interventi di semplificazione già posti in essere con la deliberazione 402/2013/R/con, l'Autorità segnala alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai Ministri Competenti alcuni aggiustamenti alla disciplina dei bonus con particolare riferimento ai criteri di accesso all'agevolazione, alla platea dei destinatari dell'intervento, ai criteri di definizione della compensazione. Vengono inoltre segnalate alcune misure ulteriori che possono essere affiancate al bonus per potenziare lo sforzo di riduzione della spesa per elettricità e gas delle famiglie più vulnerabili e alcuni perfezionamenti della disciplina derivati dalla prossima operatività del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013 n.159 che ha introdotto una nuova modalità di calcolo dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (di seguito: ISEE).

1.1 Rivalutazione del livello soglia di ISEE per l'accesso al bonus

In Italia, la compensazione della spesa per la fornitura di energia elettrica (di seguito: bonus) è stata prevista dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 che all'articolo 1 comma 375 recita *“Ai fini di completare il processo di revisione delle tariffe elettriche (omissis).....sono definiti i criteri per l'applicazione delle tariffe agevolate ai soli clienti economicamente svantaggiati, prevedendo in particolare una revisione della fascia di protezione sociale tale da ricomprendere le famiglie economicamente disagiate”*.

L'articolo 1, comma 375 della legge 266/05 è stato attuato per il settore elettrico dal decreto Interministeriale 28 dicembre 2007 ed è stato esteso ai clienti allacciati alle reti di distribuzione di gas naturale dal decreto legge 29 novembre 2008 n.185 (convertito in legge dall'articolo 1 della legge 28 giugno 2009, n.2). Quest'ultimo decreto ha introdotto inoltre un trattamento differenziato per le famiglie numerose. All'Autorità è stato assegnato il compito di definire le modalità applicative dei meccanismi di compensazione introdotti².

In particolare i decreti hanno individuato quale strumento per circoscrivere la platea dei cittadini a cui consentire l'accesso al bonus l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (di seguito: ISEE), prevedendo due soglie differenziate per numerosità della famiglia anagrafica (ISEE non superiore a 7.500 euro, esteso fino a 20.000 euro per i nuclei familiari con almeno quattro figli a carico).

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013 n.159 in attuazione dell'articolo 5 della legge 22 dicembre 2011, n. 214 ha modificato i criteri di calcolo dell'ISEE per *“rendere più corretta la misurazione della condizione economica delle famiglie e quindi migliorare l'equità nell'accesso alle prestazioni”*³ ed in particolare il nuovo ISEE *“a) adotta una nozione di reddito disponibile più adatta alle finalità dello strumento, che include anche somme fiscalmente esenti; b) migliora la capacità selettiva dell'indicatore mediante una maggiore valorizzazione della componente patrimoniale, c) considera le caratteristiche dei nuclei familiari con carichi particolarmente gravosi, come le famiglie numerose (con tre o più figli) e quelle con persone con*

² L'Autorità ha dato attuazione con le seguenti deliberazioni: 6 agosto 2008 ARG/elt 117/08; 6 luglio 2009 ARG/gas 88/09; 18 ottobre 2010 ARG/elt 175/10; 2 agosto 2012 350/2012/R/com; 26 settembre 2013 402/2013/R/com.

³ Ministero delle lavoro e delle politiche sociali (2014), *La riforma dell'ISEE-Maggiore equità ed efficacia nella valutazione della condizione economica della famiglia*, www.lavoro.gov.it.

disabilità; d) consente una differenziazione dell'indicatore in riferimento al tipo di prestazione richiesta; e) riduce l'area dell'autodichiarazione, consentendo di rafforzare i controlli e ridurre le situazioni di accesso indebito alle prestazioni agevolate".⁴

Poiché non sono ancora disponibili dati ufficiali su come le nuove metodologie di calcolo possano intervenire a modificare da una parte la platea dei potenziali destinatari del bonus e dall'altra la capacità del nuovo indicatore di meglio intercettare il disagio economico, questo documento non contiene proposte di rivalutazione dei livelli soglia (attualmente fissati a 7500 e 20.000 euro rispettivamente riferibili ai nuclei familiari con meno di 4 figli a carico e a quelli con almeno 4 figli a carico), benché tale richiesta sia stata ripetutamente reiterata da parte delle Associazioni dei consumatori domestici.

Nell'ottica tuttavia di migliorare comunque la capacità dell'ISEE di intercettare la condizione di disagio economico, qualunque sia il livello soglia, **l'Autorità ritiene opportuno richiedere di prevedere un meccanismo di rivalutazione automatica annuale della soglia di ISEE applicabile nel caso del bonus sulla base dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo.**

1.2 Ampliamento della platea dei destinatari

1.2.1 Nuovi destinatari

Possono richiedere attualmente il bonus le famiglie con un contratto di fornitura di energia elettrica e di gas naturale nella casa di residenza, i titolari di Carta Acquisti e i cittadini che versano in condizioni di salute gravi che necessitano dell'utilizzo di apparecchiature salvavita alimentate ad energia elettrica⁵. Sono invece escluse le famiglie che utilizzano gli altri gas e altre modalità di riscaldamento. Sarebbe tuttavia opportuno estendere l'accesso al bonus anche a clienti che utilizzano altri gas distribuiti a mezzo reti urbane, tenuto conto che il settore è comunque sottoposto a regolazione. Secondo i dati più recenti i clienti che complessivamente utilizzano altri gas sono poco più di 160.000, e l'aggravio in termini di numero di bonus da erogare, ipotizzando che il disagio si distribuisca nella medesima percentuale che per il gas naturale, si aggira su 5.000 bonus/anno.

Si segnala inoltre la mancanza di forme di compensazione per i clienti di servizi di teleriscaldamento in condizioni di disagio economico, tanto che al momento se una famiglia in condizioni di disagio si connette al teleriscaldamento e cessa una fornitura di gas naturale per la produzione di acqua calda o riscaldamento viene privata della componente del bonus gas connessa a tali servizi. Ciò avviene anche in caso di connessione al teleriscaldamento in sostituzione di una caldaia di generazione condominiale.

Indipendentemente da qualsivoglia valutazione relativa all'assetto industriale e regolatorio del servizio di teleriscaldamento, si pone quindi una questione di equità sociale relativa all'utilizzo di tale servizio. Risulta pertanto opportuno considerare la possibilità, al fine di tutelare i clienti economicamente disagiati, di garantire loro l'accesso ad una compensazione economica, nella forma di sconto sulla spesa per il teleriscaldamento.

L'Autorità propone di estendere l'accesso al bonus sociale anche agli utenti che utilizzano gas diversi dal gas naturale distribuiti su reti urbane e agli utenti del servizio di

⁴ *ibidem*

⁵ Una disciplina specifica è prevista per i cittadini in gravi condizioni di salute che necessitano per il loro mantenimento in vita dell'utilizzo di apparecchiature elettromedicali alimentate ad energia elettrica. Tale disciplina, inizialmente attuata in via transitoria, è stata completata in seguito all'emanazione del decreto del Ministro della Salute 13 gennaio 2011 che ha individuato puntualmente le apparecchiature medico – terapeutiche il cui utilizzo consente l'accesso al bonus è ricompresa nell'allegato A alla deliberazione 404/2013/R/com che raccoglie tutta la disciplina del bonus.

teleriscaldamento, ponendo in essere a tal fine adeguati sistemi di identificazione univoca degli utenti allacciati a tali reti.

1.2.2 Attuali destinatari

Con decreto interdipartimentale 14 settembre 2009 il bonus sociale elettrico è stato automaticamente esteso ai beneficiari della Carta acquisti (o Social Card) ⁶ per i quali lo 'sconto' è riconosciuto direttamente sulla bolletta elettrica, senza che debbano farne apposita richiesta. Il diritto in automatico al bonus elettrico, spetta al titolare della Carta Acquisti o chi ne esercita la patria potestà ed il bonus viene rinnovato automaticamente di anno in anno, a meno che INPS, che è il soggetto che gestisce Carta Acquisti, non faccia richiesta di cessazione perché sono venuti meno i requisiti.

Con deliberazione 18 ottobre 2010, ARG/elt 175/10 sono state definite le modalità operative per rendere possibile l'integrazione tra (SGate) ed il sistema informativo di gestione della Carta Acquisti (SICA) gestito da INPS. L'attivazione di flussi di scambio di informazioni tra i due sistemi ha permesso di avviare il meccanismo a partire da giugno 2011.

Al 31 dicembre 2013 le famiglie che avevano usufruito dell'agevolazione tramite il circuito Carta acquisti, in automatico, senza dover presentare domanda di bonus, erano circa 11.400 a fronte di circa 42.000 domande inoltrate da INPS e circa 500.000 beneficiari di Carta Acquisti.

Il numero di percettori del bonus tramite questa modalità risulta particolarmente esiguo. Le motivazioni possono essere riconducibili al fatto che alcuni dei titolari probabilmente percepiscono già il bonus elettrico avendone fatto domanda tramite la modalità ordinaria, ma soprattutto al fatto che la maggior parte dei cittadini che ha richiesto Carta Acquisti non si è avvalsa della facoltà di indicare il codice identificativo del punto di prelievo (POD) al momento della richiesta stessa. Tale informazione, attualmente non obbligatoria, è però indispensabile per individuare la fornitura da agevolare e di conseguenza per attribuire automaticamente il bonus. Un analogo impatto hanno avuto le previsioni relative all'utilizzo di un fondo reso disponibile da ENI S.p.A ed ENI Foundation a favore dei titolari di Carta acquisti con una fornitura di gas naturale o di GPL per uso domestico. La convenzione siglata con il Ministero delle Finanze prevedeva il versamento di 20 euro a bimestre ulteriori rispetto all'ordinaria dotazione di Carta acquisti destinati alle spese per il gas. A fine 2012 soltanto il 7,5% dei fondi stanziati risultavano essere stati erogati perché le modalità operative della Carta non consentono l'identificazione puntuale dei soggetti utilizzatori di gas naturale e/o GPL.⁷

L'Autorità ritiene che nel più ampio processo di revisione di Carta Acquisti in corso⁸ sarebbe pertanto opportuno prevedere che nella domanda venga inserita come necessaria e non facoltativa l'informazione relativa almeno al POD elettrico per assicurare l'automatico riconoscimento dei bonus a questi cittadini e raccomandato l'inserimento del PDR gas e che in sede di consegna della Carta da parte di Poste Italiane venga comunque consegnata una nota informativa sul bonus.

In questo modo pur non subordinando il rilascio della Carta alla presenza dell'informazione sul

⁶ Possono beneficiare della Carta Acquisti, introdotta con il DL 112/08, i cittadini di età pari o superiore a 65 anni e i bambini di età inferiore a 3 anni in presenza di determinati requisiti, tra cui una soglia ISEE, rivalutata annualmente e compresa, per il 2014 tra 6.781,76 e 9.042,34 euro.

⁷ Si veda Decreto interministeriale 19 dicembre 2021 *Modifica dei criteri per l'erogazione del contributo ENI SpA e ENI Foundation per la prosecuzione del programma Carta Acquisti di cui all'articolo 81, comma 29, del decreto legge 25 giugno 2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133.*

⁸ Il decreto interministeriale 10 gennaio 2013 *Attuazione della sperimentazione della nuova Carta Acquisti* ha avviato un progetto sperimentale tra le fasce di popolazione in condizione di maggior bisogno da realizzarsi in 12 comuni con più di 250.000 abitanti volto a valutarne la possibile estensione sul territorio e la generalizzazione come strumento di contrasto alla povertà assoluta: la Carta sperimentale ha requisiti di accesso specifici e non sostituisce la Carta Acquisti ordinaria che continua ad essere disponibile.

POD si darebbe al contempo un segnale di forte attenzione al bonus dando più concreta attuazione al decreto interdepartimentale 14 settembre 2009. Tale segnale potrebbe essere ulteriormente valorizzato ed esteso anche attraverso una comunicazione ad hoc destinata a tutti i titolari di Carta Acquisti.

Dai dati dell'indagine conoscitiva emerge che una significativa percentuale di famiglie non ha richiesto il bonus pur soddisfacendo il requisito di accesso in termini di condizione economica, una quota di queste famiglie può non averlo considerato interessante dal punto di vista economico, ma molte di queste con ogni probabilità non è a conoscenza di questa agevolazione.

Le campagne informative massive lanciate in occasione dell'avvio del bonus elettrico e successivamente del bonus gas nel 2009 e nel 2010 hanno avuto un significativo impatto. Nel solo primo anno di attivazione della compensazione hanno richiesto il bonus elettrico più di 1 milione di clienti finali e nel caso del gas più di 600.000. In particolare per il bonus elettrico la campagna si è sviluppata nel periodo 8 marzo – 25 giugno 2009 mentre per il bonus gas ha coperto un periodo analogo dell'anno successivo. L'Autorità ha potuto contare su importanti collaborazioni istituzionali da parte del Ministero dello sviluppo economico e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (che ha offerto gli spazi sulla RAI riservati ai messaggi di pubblica utilità), oltre che di Poste Italiane, Ferrovie dello Stato, associazioni dei consumatori e ANCI.

Le campagne multimediali si sono sviluppate principalmente attraverso spot televisivi e radiofonici, spot video sugli schermi delle stazioni ferroviarie del circuito Grandi Stazioni, distribuzione di locandine sui treni FS e negli uffici postali. Nel periodo di campagna sulla RAI, il numero di richieste presentate ai Comuni è quasi raddoppiato ed un notevole incremento hanno anche fatto registrare le richieste di informazioni ricevute dal numero verde dello Sportello per il consumatore di energia (800 166 654). Poiché il tasso di nuovi entrati nel sistema bonus si è progressivamente ridotto (ad es. nell'elettrico si passa da un +43% per il periodo 2009/2010 ad un + 8% per il periodo 2013/2012) **l'Autorità riterrebbe opportuno riavviare una campagna multimediale istituzionale capace di riproporre di nuovo il bonus elettrico e gas al centro dell'attenzione utilizzando per quanto possibile gli spazi riservati ai messaggi di pubblica utilità e la collaborazione istituzionale dei Ministeri competenti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.**

Al contempo poiché dai risultati dell'indagine conoscitiva emerge anche che il numero di potenziali clienti che non ha richiesto il bonus pur avendone i requisiti è più elevato laddove la popolazione è più povera e meno istruita e che per contro non si può escludere che la disponibilità sul territorio di altre politiche di sostegno per le fasce più deboli, tenda a facilitare l'accesso all'informazione, pare opportuno, coinvolgendo i territori ed i soggetti più a contatto con i potenziali destinatari come i Comuni ed i Centri di Assistenza Fiscale (CAF), nonché le associazioni del Terzo Settore e le associazioni dei consumatori per individuare delle azioni informative mirate a specifiche categorie di cittadini in disagio economico più vulnerabili.

Sotto questo profilo l'Autorità potrà supportare le azioni specifiche mettendo a disposizione materiale informativo, ma tali azioni non potranno che essere autonomamente sviluppate sul territorio e/o su input del territorio.

Un impatto ancora più significativo potrebbero avere altre azioni dirette a trasferire l'informazione puntualmente a tutti i potenziali beneficiari attraverso il diretto coinvolgimento dei soggetti deputati a ricevere e rilasciare le attestazioni ISEE. In alcuni paesi⁹ sono le stesse amministrazioni che

⁹ Ad esempio in Francia.

segnalano ai fornitori i cittadini con i requisiti per ottenere tariffe sociali o sconti analoghi al bonus italiano.

L'Autorità rileva che associare al momento di attestazione dell'ISEE l'informazione sulla disponibilità del bonus per quei livelli di ISEE che vi danno accesso potrebbe essere estremamente efficace per incrementare il numero degli aventi diritto effettivamente agevolati.

1.3 La spesa di riferimento per l'applicazione dello sconto

Ai sensi della normativa vigente il valore del bonus dipende dalla spesa media (al netto delle imposte) dell'utente tipo¹⁰, a sua volta parametrata alla numerosità familiare e per il gas alla zona climatica. In particolare lo sconto prestabilito dai decreti attuativi è pari al 20% per l'elettricità e al 15% per il gas naturale. Le imposte incidono mediamente nel caso dell'utente tipo per il 13,30% della spesa complessiva per l'elettricità e per il 32,25% della spesa per il gas naturale e quindi il bonus riducendo la base imponibile consente di ridurre la spesa media al lordo delle imposte per elettricità di circa il 19% e per il gas di circa il 14%.

Data l'elevata incidenza fiscale, il fatto che il bonus si prefiguri come una misura sociale e che lo sconto ad esso associato attualmente, come emerge dall'indagine conoscitiva, non è percepito come particolarmente incidente, **L'Autorità ritiene opportuno proporre di modificare il dettato dei decreti sul punto sostituendo il riferimento alla spesa al netto delle imposte con il riferimento alla spesa al lordo delle imposte.**

Nel caso dell'utente tipo elettrico, data la struttura delle fiscalità¹¹, questo comporterebbe una rivalutazione dell'ammontare del bonus di circa il 15% ed un ulteriore risparmio, valutato intorno al 3%; sulla spesa media lorda sostenuta dal cliente in virtù di una maggior riduzione della base imponibile. Si passerebbe dall'attuale 19% ad una incidenza sulla spesa al lordo del 22%.

Per quanto riguarda il gas l'ammontare dello sconto verrebbe rivalutato di circa il 30%, mentre l'ulteriore risparmio sulla spesa complessiva data una maggior riduzione della base imponibile sarebbe del 4,2%, portando lo sconto sulla spesa lorda per il gas naturale da circa il 14% a circa il 18%.

1.4 Alcune considerazioni su bonus e revisione delle tariffe di rete applicabili alle utenze domestiche elettriche

La definizione di interventi tariffari specifici a favore dei clienti economicamente più vulnerabili, come prevista dall'articolo 1, comma 375 della citata legge 266/05, si inseriva nel più ampio processo di revisione delle tariffe elettriche caratterizzate per le utenze domestiche da una tariffa di distribuzione e misura progressiva, una distinzione tra tariffe applicate a soggetti residenti (agevolate nei primi scaglioni di consumo) e quelle disponibili per i non residenti, sussidi incrociati tra questi due gruppi di utenza domestica e stretti limiti di potenza per le utenze sussidiate. Tali tariffe rispondevano a due diverse esigenze: da un lato erano volte ad agevolare un certo livello di consumo domestico, ritenuto essenziale, allo scopo di alleggerire il costo della vita degli utenti

¹⁰ L'utente tipo è una famiglia con 4 componenti, una potenza impegnata di 3 kW e un consumo annuo di elettricità pari a 2.700 kWh e un consumo di gas pari a 1.400 mc/anno.

¹¹ Sia nell'elettricità che nel gas l'incidenza delle imposte è differenziata per scaglioni di consumo.

meno abbienti nelle abitazioni di residenza e, dall'altro erano volte a favorire il conseguimento di economie energetiche penalizzando i livelli più elevati di consumo domestico.

L'Autorità già dal 2000, in conformità al proprio mandato di costruire un sistema tariffario *cost reflective*, ha avviato un percorso di transizione del sistema tariffario domestico verso l'adozione di una tariffa orientata ai costi (D1), tale percorso non era ancora completato nel 2005 e non lo è tuttora, poiché alle problematiche strettamente tariffarie se ne sono aggiunte altre (l'apertura del mercato alla concorrenza, la riforma del sistema delle accise, l'esplosione degli oneri generali di sistema) che hanno rallentato il processo di riconduzione delle due tariffe domestico residente (D2) e domestico non residente (D3) alla D1.

Il bonus, si è pertanto inserito, per quanto riguarda il settore elettrico, in un sistema tariffario che mantiene una forte progressività della tariffa di distribuzione e degli oneri di sistema per i clienti residenti, con una prima fascia di consumi agevolati, sussidiata dai clienti non residenti e stretti limiti di potenza disponibile.

La direttiva 2012/27/CE sull'efficienza energetica richiede di eliminare dalle tariffe e dalla regolazione delle reti eventuali ostacoli all'efficienza energetica e alla gestione attiva della domanda. In coerenza con tale impostazione e con quanto previsto dall'articolo 4, comma 1 della legge 6 agosto 2013, n. 96 lo Schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva¹² precisa all'articolo 11, comma 2, che il superamento dell'attuale struttura progressiva della tariffa elettrica domestica deve avvenire "secondo criteri di gradualità" e che l'Autorità può proporre al Governo "eventuali nuovi criteri per la definizione delle compensazioni della spesa sostenuta per la fornitura di energia elettrica". Con la deliberazione 204/2013/R/eel l'Autorità ha già avviato un procedimento per la revisione delle tariffe di rete e degli oneri generali applicati alle utenze domestiche, procedimento sottoposto ad AIR ai fini del nuovo periodo regolatorio 2016-2019.

I clienti domestici residenti con potenza impegnata fino a 3 kW e consumi medio bassi (tariffa D2 con consumi fino a 3400 kWh/anno) sono attualmente sussidiati, per quanto riguarda i servizi di rete, dai clienti non residenti o residenti ma con potenza superiore a 3 kW (tariffa D3), nonché dai residenti fino a 3 kW, ma con consumi medio/alti (tariffa D2 e consumi superiori a 3400 kWh). Anche con riferimento agli oneri generali di sistema si ha una distribuzione del carico che favorisce i clienti con tariffa D2 e consumi fino a 3400 kWh.

I clienti destinatari del bonus sociale, data la definizione del cliente tipo coincidono grandemente con questa categoria di clienti sussidiati. Nel 2013 il 44,7%, delle famiglie che hanno ottenuto un bonus ha dichiarato fino a 2, componenti, il 39,4% fino a 4 componenti e solo il 15,9% oltre 4 componenti e la stragrande maggioranza di queste famiglie ha una potenza impegnata, validata dal distributore, di 3kW. Data l'attuale definizione della tariffa di riferimento D1, caratterizzata da una quota fissa per cliente e da un corrispettivo di potenza pari a quello della D3 ed un costo unitario del kWh costante al variare dei consumi la spesa media di riferimento per il bonus subirebbe un incremento significativo e mantenendo inalterati gli attuali criteri di definizione dello sconto il cliente, per acquistare la stessa quantità di energia, spenderebbe circa il 15% in più.

Risulta pertanto necessario verificare ed eventualmente proporre di rivedere i parametri di attribuzione del bonus completando le necessarie verifiche nel corso del procedimento già avviato dall'Autorità con deliberazione 204/2013/R/com, utilizzando anche dati di consumo dei clienti beneficiari del bonus nella disponibilità dei distributori. Allo scopo sarà anche avviata una indagine demoscopica, presso quei clienti che al momento della richiesta di bonus hanno rilasciato il loro consenso ad essere contattati.

¹² Schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva 2012/27/CE sull'efficienza energetica.

Nelle more della conclusione del procedimento avviato con deliberazione 204/2013/R/com per la revisione delle tariffe di rete per il nuovo periodo regolatorio 2016-19 questo documento non contiene ancora proposte di revisione dei criteri di definizione del bonus elettrico coerenti con uno scenario di eliminazione, anche graduale, della progressività delle tariffe elettriche, ma proposte già attuabili anche con il vigente assetto tariffario in quanto da esso indipendenti.

1.5 Misure ulteriori a favore dell'utenza economicamente vulnerabile

1.5.1 Incentivare la scelta economicamente più vantaggiosa

Il bonus elettrico e gas si applica indipendentemente dalla tipologia di contratto concluso dal cliente disagiato. L'Autorità non ha evidenza di quante fra le famiglie che hanno avuto accesso al bonus si siano rivolte ad un operatore del mercato libero e quante invece siano servite a prezzi di tutela. Recenti indagini hanno posto in evidenza tuttavia che i consumatori hanno ancora grandi difficoltà a muoversi con ragionevole confidenza nel mercato libero e che spesso i consumatori più disagiati sono anche quelli che compiono le scelte meno consapevoli. Tuttavia sul mercato italiano sono attualmente presenti una molteplicità di offerte, alcune delle quali possono consentire ai clienti finali di risparmiare in modo non trascurabile sulla loro spesa energetica.

Il Trovaofferte, che è il comparatore delle offerte di energia elettrica e gas "gestito" dall'Autorità, evidenzia nel mese di marzo offerte che consentono di risparmiare oltre 40 euro della spesa media anno in elettricità se si passa dal servizio di tutela ad una offerta di mercato libero e una differenza tra l'offerta più conveniente e la meno conveniente oltre 110 euro. Nel gas si può risparmiare circa 150 euro rispetto all'offerta di tutela e la differenza fra l'offerta più conveniente e la meno conveniente sale a circa 390 euro. Aiutare i clienti disagiati ad orientarsi nella scelta consente loro di ridurre in modo significativo ed ulteriore la propria spesa. Nel rispetto della concorrenza ed in attuazione del Terzo pacchetto l'Autorità intende incentivare i venditori ad applicare in modo automatico ai propri clienti destinatari di bonus sociale le migliori condizioni economiche disponibile nel loro portafoglio di offerte, in accordo alle modalità di consumo del cliente interessato indipendentemente dall'offerta originariamente scelta da quest'ultimo. Intende inoltre valorizzare le iniziative che le stesse imprese vorranno porre in campo nei confronti di questa clientela in termini di educazione al risparmio energetico e interventi di efficienza energetica. Le esperienze sviluppate in altri paesi europei ed in parte documentate nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, a cui si rinvia, ci rendono confidenti sulla proficua percorribilità di questa strada che sarà intrapresa sentiti i principali *stakeholders*.

1.5.2 Efficientare i consumi

Accanto ad interventi volti a migliorare la scelta delle offerte altri interventi potrebbero essere posti in campo, anche in ottemperanza al Terzo Pacchetto laddove al 53° considerato della direttiva 2009/72/CE¹³ si legge " *la povertà energetica costituisce un problema crescente nella Comunità: Gli Stati membri interessati dal problema che ancora non lo hanno fatto dovrebbero quindi sviluppare piani di azione nazionali o altri quadri adeguati per affrontare la povertà energetica con l'obiettivo di ridurre il numero di persone colpite da tale problema. In ogni caso gli stati Membri dovrebbero garantire il necessario approvvigionamento energetico per i consumatori vulnerabili. A tal fine si potrebbe ricorrere a un approccio integrato, ad esempio, nel quadro della politica sociale, e le relative misure potrebbero comprendere politiche sociali o miglioramenti*

¹³ Il considerato 50 della direttiva 2009/73/Ce presenta analogo contenuto. Tali considerato trovano poi sviluppo agli articoli 3, paragrafo 7 della Direttiva CE 2009/72 e all'articolo 3, paragrafo 3 della direttiva CE 2009/73.

dell'efficienza energetica per le abitazioni" prevedendo interventi specifici di efficienza energetica e misure per affrontare situazioni di particolare vulnerabilità.

Il tema dell'efficienza energetica riguarda sia gli edifici, sia la dotazione tecnologica degli stessi, poiché entrambi concorrono a determinare la spesa per consumi di energia della famiglia. Il consumo energetico varia -a parità di servizio, area climatica e dimensione della famiglia- sia con il tipo di edificio (le case indipendenti normalmente presentano livelli di consumo di energia superiori), sia con il grado di isolamento termico degli elementi perimetrali, sia con la dotazione tecnologica della famiglia (cioè il sistema di riscaldamento adottato, così come l'efficienza delle apparecchiature elettriche in uso nell'abitazione).

L'Autorità segnala l'opportunità di rafforzare le misure di efficienza energetica già in essere con particolari previsioni orientate ai clienti economicamente vulnerabili e titolari di bonus, ed in particolare propone che venga valutata la possibilità di prevedere:

- a. che ad ogni cliente disagiato venga offerta la possibilità di un *check up* gratuito dell'efficienza della propria abitazione per individuare possibili interventi di risparmio a basso costo;
- b. di intervenire sugli attuali meccanismi di incentivazione dell'efficienza energetica per favorire maggiormente gli interventi sulle utenze economicamente disagiate; ad esempio, nell'ambito del Conto Termico, si potrebbe prevedere che a tutti i clienti beneficiari di bonus venga fornita assistenza per la presentazione delle domande di incentivo (che, a differenza delle detrazioni fiscali del 65%, non prevede problemi legati alla capienza reddituale);

I costi del *check up* di cui alla lettera a) potrebbero trovare parziale copertura nel Fondo ex legge 14 maggio 2005, n.80 e smi alimentato dai proventi delle sanzioni irrogate dall'Autorità integrato eventualmente con i proventi delle sanzioni irrogate dall'Autorità per la concorrenza ed il mercato almeno nell'ammontare riferibile a procedimenti contro imprese energetiche per pratiche commerciali scorrette, abusi di posizione dominante, concentrazione e pratiche anticoncorrenziali.

Poiché con la deliberazione 205/2014/R/eel è stata avviata una sperimentazione relativa alle pompe di calore, un ulteriore intervento per favorire l'efficienza energetica potrebbe consistere nell'incentivare il passaggio al riscaldamento tramite pompe di calore dei clienti economicamente vulnerabili nel caso in cui la sperimentazione avviata venisse confermata come misura permanente. Ciò consentirebbe al cliente una riduzione della spesa energetica complessiva (elettricità e gas).

Tale soluzione, energeticamente efficiente, porterebbe tuttavia – oltre che alla necessità di sostenere da parte del cliente interessato un investimento iniziale consistente (in parte coperto dal Conto Termico) - anche alla perdita dell'attuale contributo economico legato al bonus gas per riscaldamento.

Con riferimento al riscaldamento con pompe di calore l'Autorità propone di valutare l'opportunità di introdurre una maggiorazione del bonus elettrico a favore dei clienti che decidano di adottare tale modalità di riscaldamento, rinunciando al riscaldamento a gas.

1.5.3 Altre misure

Con riferimento ai clienti economicamente vulnerabili o in età pensionabile o disabili alcuni Stati membri dell'Unione Europea e alcuni Stati degli Stati Uniti hanno introdotto regole che sospendono temporaneamente le azioni di disalimentazione per morosità delle forniture di energia elettrica e gas

nel periodo invernale (periodo novembre-marzo)¹⁴ o le pospongono subordinandole all'accettazione da parte del cliente di un piano di rateizzazione agevolato o dell'installazione di un contatore prepagato o prevedono il mantenimento di minimi vitali (soprattutto per l'elettricità).

Poiché il bonus non può comunque, anche se rivalutato, costituire uno sconto tale sulla spesa complessiva da scongiurare completamente situazioni di difficoltà temporanee a pagare ed il distacco della fornitura di elettricità o gas nel periodo invernale può aggravare considerevolmente la situazione di disagio e povertà energetica, l'Autorità ritiene che tale misura possa essere posposta, pur assicurando che siano poste in atto nel frattempo tutte le misure utili a recuperare la morosità stessa.

Il decreto 28 dicembre 2007 potrebbe essere opportunamente integrato con un principio che preveda che, nel solo periodo invernale, sia dilazionato il ricorso alla sospensione della fornitura per morosità per i clienti che ricevono un bonus sociale elettrico o gas, e che dia comunque mandato all'Autorità ad individuare le modalità più efficaci di implementazione di tale misura tenuto conto anche della necessità di preservare l'equilibrio economico delle aziende.

1.6 L'impatto del nuovo ISEE sulle procedure per il bonus elettrico e gas

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013 n.159, come già anticipato, ha rivisto le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'ISEE.

L'avvio del nuovo ISEE è tuttavia subordinato alla pubblicazione da parte del Ministero del lavoro di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, su proposta dell'INPS sentita l'Agenzia delle entrate e il Garante della privacy di un nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica (di seguito: DSU). Trascorsi 30 giorni da detta pubblicazione (inizialmente prevista a 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto fissata all'8 febbraio 2014) l'ISEE sarà rilasciato secondo le nuove modalità e le DSU in corso di validità presentate sulla base del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.109 non saranno più valide per richiedere nuove prestazioni.

Le prestazioni in corso di agevolazione alla data di entrata in vigore del decreto continueranno ad essere erogate secondo le medesime disposizioni fino all'emanazione da parte del soggetto erogatore della prestazione agevolata degli atti normativi che disciplinano l'erogazione in conformità alla nuova normativa. Atti che devono essere prodotti entro i medesimi 30 giorni.

Il soggetto erogatore è definito come "l'ente competente alla disciplina dell'erogazione della prestazione sociale agevolata" sembrerebbe pertanto incombere sull'Autorità il compito di emanare tali atti. Poiché tuttavia attualmente sia in caso di nuove domande che di domande di rinnovo è richiesta una attestazione ISEE in corso di validità, non sembra necessaria l'emanazione di una specifica disciplina per le nuove domande. Secondo la regolazione vigente le domande di rinnovo devono essere presentate almeno 30 giorni prima della scadenza della agevolazione in corso per consentire ai Comuni ed ai distributori di compiere i dovuti controlli in tempo utile per assicurare la continuità dell'agevolazione, inoltre l'attestazione ISEE presentata per il rinnovo deve essere valida anche al momento in cui decorre il periodo di rinnovo.

¹⁴ Tra i paesi che hanno in atto queste misure che si contano ad esempio in Europa: Grecia (solo per l'elettrico), Irlanda e Olanda, Lituania e molti Stati degli Stati Uniti.

Con riferimento alle procedure di rinnovo l’Autorità intende pertanto chiarire che, per i rinnovi presentati entro la data di pubblicazione dei nuovi modelli di DSU e nei successivi 30 giorni, ci sia titolo per procedere al rinnovo con ISEE entro i limiti massimi prefissati, se pure calcolato secondo quanto previsto al decreto legislativo 109/98, purché il periodo di validità prospettica includa la data del rinnovo.

L’articolo 10, comma 6, consente la presentazione della DSU all’INPS per via telematica direttamente a cura del richiedente e a tal fine prevede che l’INPS renda disponibili modalità di compilazione telematica assistita della DSU. Il comma 11 del medesimo articolo prevede che qualora il richiedente abbia già presentato la DSU l’ente erogatore richieda all’INPS per via telematica il livello dell’ISEE e le informazioni analitiche necessarie per confermare la prestazione erogata o per i controlli. In analogia alle previsioni citate si potrebbe modificare il decreto interministeriale 28 dicembre 2007 nella parte in cui si prevede che il richiedente si presenti presso il proprio Comune di residenza (o i CAF da questo designati) per consegnare una prima istanza (o una istanza di rinnovo), affiancando a questa modalità, la possibilità per il richiedente di inviare per via telematica la propria istanza. I previsti collegamenti tra banca dati INPS ed ente erogatore potrebbero altresì consentire di rendere automatici i rinnovi in presenza dei requisiti sia di condizione economica che di tipologia di fornitura. In questo secondo caso le verifiche sarebbero direttamente in capo a SGAt e che potrebbe interfacciare da una parte la banca dati ISEE e dall’altra i distributori (o il SII¹⁵).

Autorità segnala l’opportunità di integrare il decreto interministeriale 28 dicembre 2007 al fine di consentire, anche nel caso del bonus, la possibilità del richiedente di inoltrare telematicamente la propria domanda all’ente erogatore con le modalità da questo rese disponibili attraverso SGAt e di integrare la possibilità di un rinnovo automatico, previo verifica del persistere delle condizioni di accesso.

L’articolo 11, comma 6, prevede che gli enti erogatori eseguano, singolarmente o mediante un apposito servizio comune, tutti i controlli necessari, diversi da quelli in capo ad Agenzia delle entrate ed INPS sulle informazioni autodichiarate dal dichiarante (art.10, commi 7 e 8) e provvedano ad ogni adempimento conseguente alla veridicità dei dati dichiarati, inclusa la comunicazione all’INPS di eventuali dichiarazioni mendaci.

Attualmente tali funzioni sono svolte di norma dai Comuni che provvedono a revocare le domande o ad allertare la Guardia di Finanza per i relativi controlli.

L’Autorità segnala l’opportunità di mantenere tali controlli in capo ai Comuni non avendo né le strutture né le competenze per procedere in autonomia e nel caso delle domande di rinnovo e di nuove domande inoltrate telematicamente direttamente dal cliente finale di demandare a SGAt¹⁶ l’onere di interfacciarsi con i Comuni e con la banca dati ISEE di INPS per gli aspetti che incidono sull’accessibilità e il valore del bonus (livelli ISEE, numerosità familiare, residenza).

¹⁵ Sistema Informativo Integrato, di cui alla legge 13 agosto 2010, n.129/10.

¹⁶ In attuazione dell’articolo 4, comma 2 del decreto 28 dicembre 2007 con al deliberazione ARG/elt 117/08 è stato avviato il Sistema di Gestione delle Agevolazioni sulla Tariffa Elettrica (di seguito: SGAt) al fine di semplificare e accelerare la procedura di riconoscimento del bonus e di effettuare verifiche incrociate sui dati forniti dai clienti finali domestici anche in coordinamento con i Comuni ed i distributori e, nel caso di Carta Acquisti, con INPS. Esso consente inoltre al cittadino, attraverso un apposito portale, di controllare lo stato della sua pratica. SGAt è stato realizzato dalla Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (di seguito: ANCI) per tramite della sua tecnologia Ancitel e il suo funzionamento è monitorato e progressivamente adeguato nell’ambito di una Convenzione siglata tra l’Autorità ed ANCI.