

Legge annuale per il mercato e la concorrenza (AC. 3012 Governo)

Audizione Utilitalia

presso le

Commissioni riunite Finanze (VI) e Attività produttive (X) della Camera

Valutazione delle disposizioni in materia di energia

Roma, 15 giugno 2015

Utilitalia

Utilitalia nasce il 1° giugno 2015 dalla fusione delle preesistenti e storiche Federazioni: Federutility e Federambiente.

Rappresenta oltre 500 imprese con 120.000 addetti complessivi, un valore della produzione pari a 42 miliardi e utili per 1,4 miliardi di euro.

Riunisce i soggetti operanti nei servizi pubblici dell'Energia Elettrica, del Gas, dell'Acqua e dell'Ambiente, rappresentandoli presso le Istituzioni nazionali ed europee.

Promuove le sinergie industriali proprie dei comparti rappresentati e accompagna le imprese verso lo sviluppo della green economy e delle smart cities, verso la realizzazione degli obiettivi di sostenibilità ambientali nazionali ed europei e la crescita degli standard qualitativi dei servizi resi ai cittadini.



La bolletta energetica

• Com'è composta?

La bolletta energetica può essere divisa in tre parti: servizi di rete e misura, attività di vendita e imposte/oneri di sistema.

La competizione economica tra le offerte presenti sul mercato riesce a giocare solo su una parte contenuta della bolletta del cliente. **La quota «di mercato» risulta infatti inferiore al 50% dell'importo totale, mentre la parte effettivamente relativa all'attività di vendita rappresenta il 4,81% nel settore elettrico e il 6,27% in quello gas.**

• Quanto pesa per il consumatore?

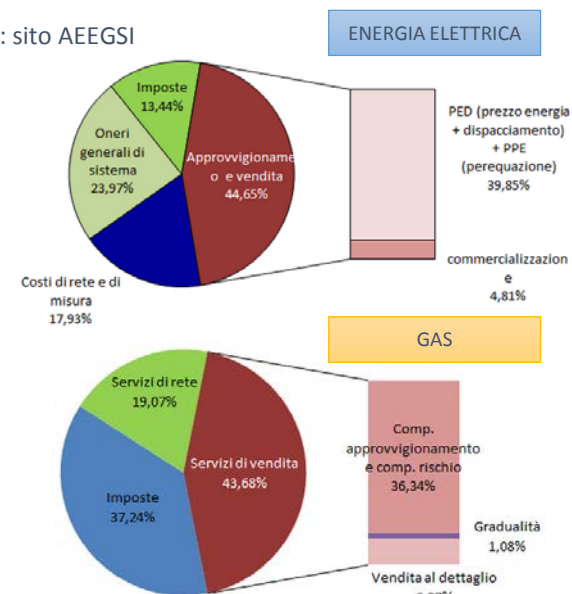
La spesa per le forniture energetiche rappresenta una voce importante per i consumatori, seppur di gran lunga inferiore ad altri servizi che compongono il paniere medio (carburante, affitto, mutuo, ...).

Secondo le stime di Nomisma Energia*, **per una famiglia con un reddito medio (28.309 € nel 2013) la spesa energetica si è attestata complessivamente intorno al 5,4%, di cui 3,3% per il gas e 2,1% per l'energia elettrica** (inferiore alla spesa per carburanti, pari al 5,5%).

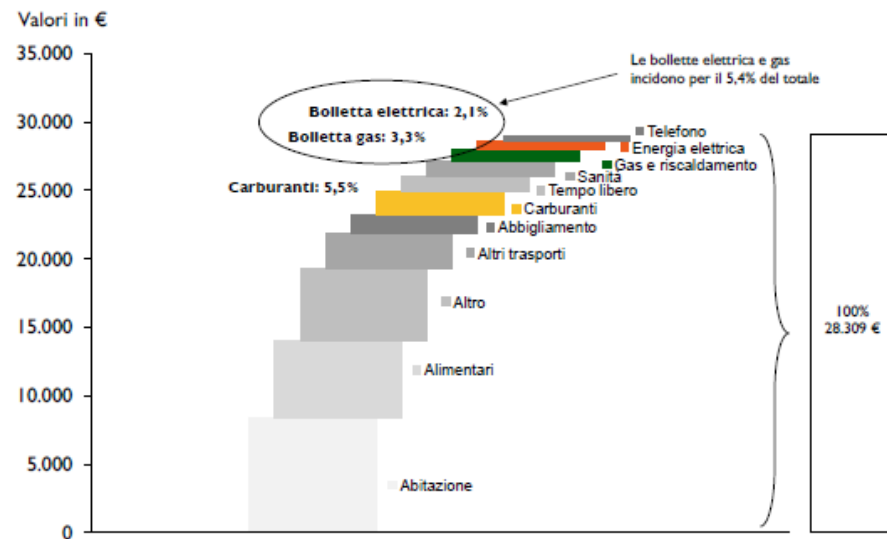
Tale spesa annua per la famiglia tipo equivale, secondo AEEGSI, a circa:

- 430 euro per l'energia elettrica (potenza 3 kW e consumo di 2.7000 kWh/anno);
- 700-800 euro per il gas (consumo di 1.400 Smc/anno).

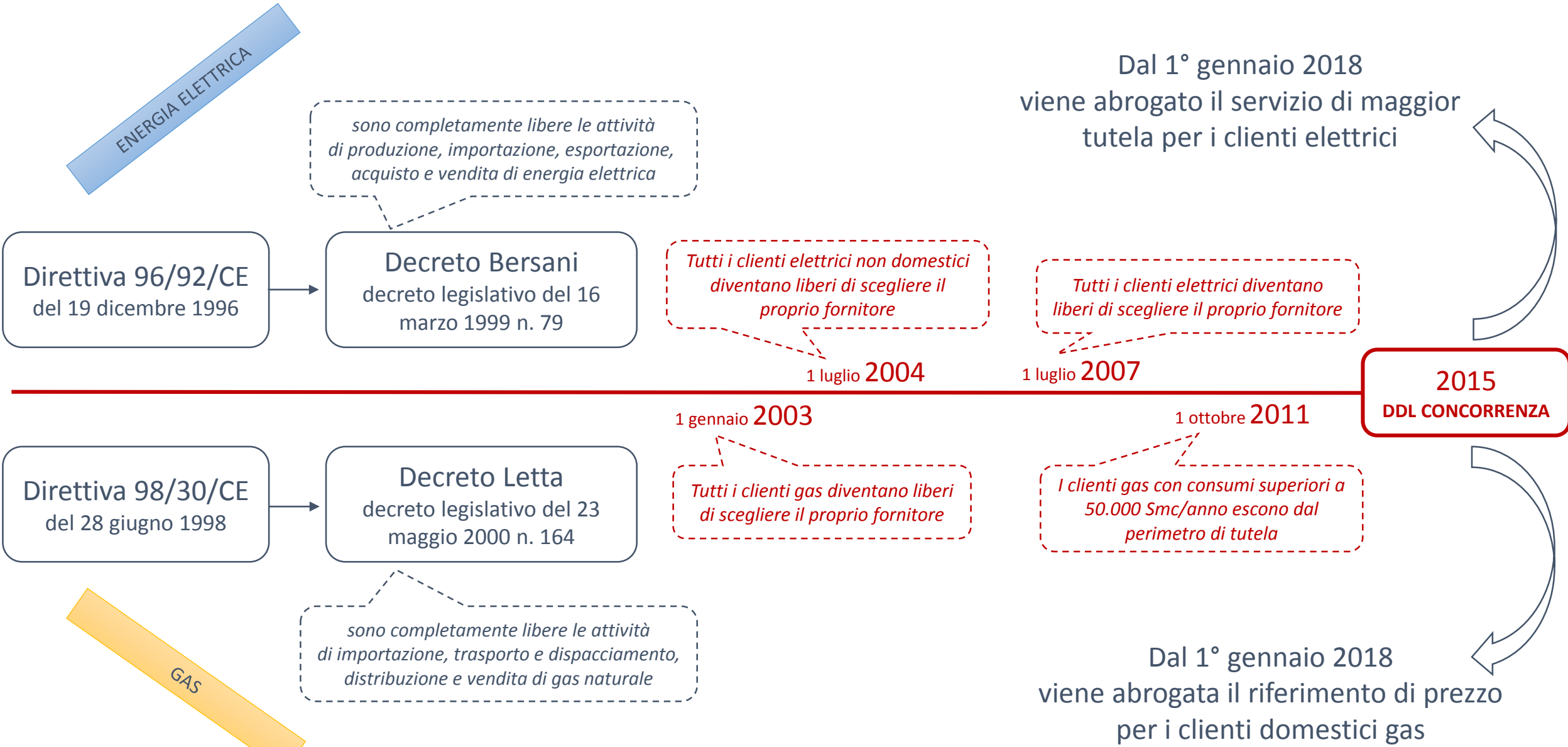
Fonte: sito AEEGSI



Fonte: Nomisma Energia



I processi di liberalizzazione



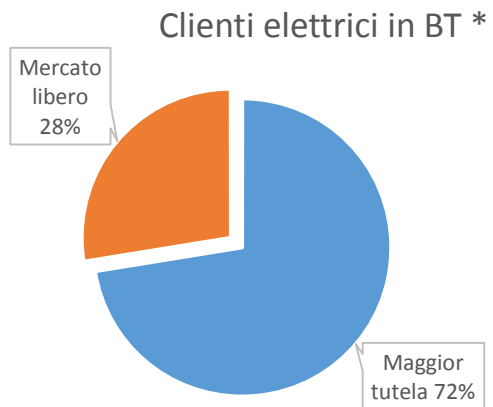
Il bilancio di un decennio di liberalizzazione

- L'approvazione delle Direttive comunitarie (96/92/CE e 98/30/CE) nella seconda metà degli anni novanta ha costituito l'impulso per l'apertura dei mercati energetici europei (con gradi e scelte diverse) alla concorrenza.
- L'Italia ha attuato le disposizioni comunitarie in anticipo e con maggior coraggio rispetto agli altri Stati membri (UK esclusa): il processo di liberalizzazione è stato definito per il settore elettrico con il Decreto Bersani (decreto legislativo del 16 marzo 1999 n. 79), e con il Decreto Letta (decreto legislativo del 23 maggio 2000 n. 164) per quello gas.
- Con questi Decreti le attività non in monopolio naturale sono state affidate al mercato. **L'attività di vendita di gas naturale è già completamente liberalizzata dal 2003, quella di energia elettrica dal 2007** (già nel 2004 per i clienti non domestici).
- Nel corso degli anni il quadro normativo e regolatorio ha dato progressivi impulsi al percorso di liberalizzazione attraverso interventi sul perimetro di tutela (ad es. uscita *ope legis* dei clienti gas con consumi sopra i 50.000 Smc/anno da ottobre 2011) e sulla consapevolezza da parte del consumatore del proprio ruolo attivo nel mercato.
- **In questo decennio il lato dell'offerta si è sviluppato in maniera notevole**, come dimostrano i numeri relativi sia agli operatori attivi (secondo AEEGSI, nel 2013 ben 386 imprese hanno operato nel mercato libero elettrico e 330 in quello gas) che alle offerte presenti sul mercato, registrate anche dal Monitoraggio dei mercati retail (delibera 42/2014/I/com).
- **I tassi di switching da parte dei clienti finali in Italia risultano in media, se non migliori, degli altri Paesi UE.** Il tasso di mobilità da parte dei clienti finali risulta infatti condizionato in tutti i Paesi da peculiarità del mercato retail che caratterizzano anche il contesto italiano.

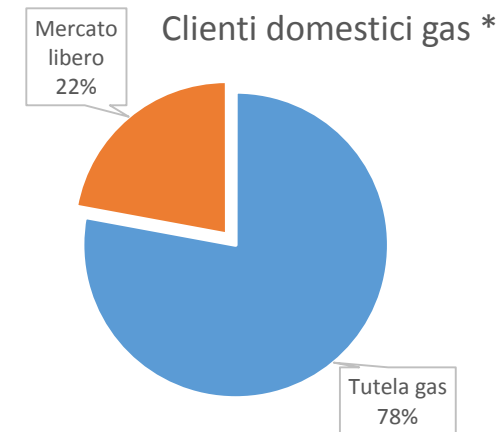
Lo stato dell'arte della liberalizzazione (1)

La maggior parte dei clienti aventi diritto si affida ancora ai regimi di tutela...

- nel settore elettrico 26,6 milioni di clienti sui 36,8 totali in BT (72,3%) sono serviti in maggior tutela*;

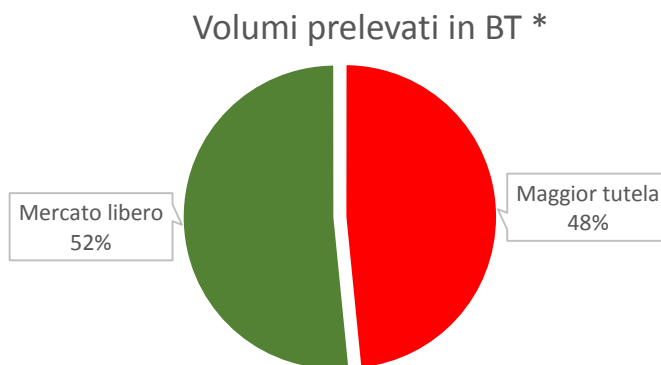


- nel settore gas 15,7 milioni di clienti domestici** su 20,2 totali (77,9%) sono serviti nel mercato tutelato*.

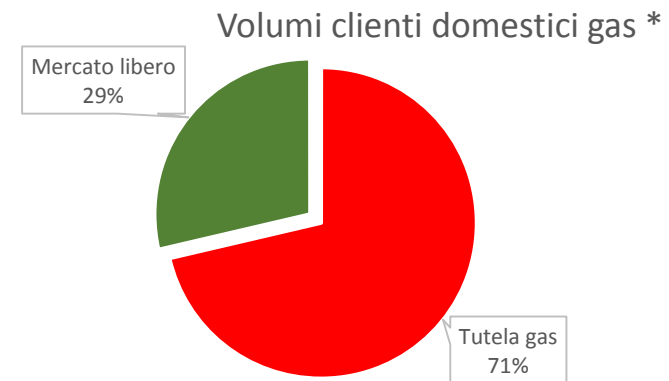


...ma l'analisi dei volumi forniti evidenzia che i consumatori con maggiori consumi si sono già affidati al mercato

- nel settore elettrico 63.832 GWh su 133.404 GWh totali (47,8%) prelevati in BT sono relativi alla maggior tutela*;



- nel settore gas 13.880 Mm³** su 19.454 Mm³ (71,3%) sono forniti al mercato tutelato*.



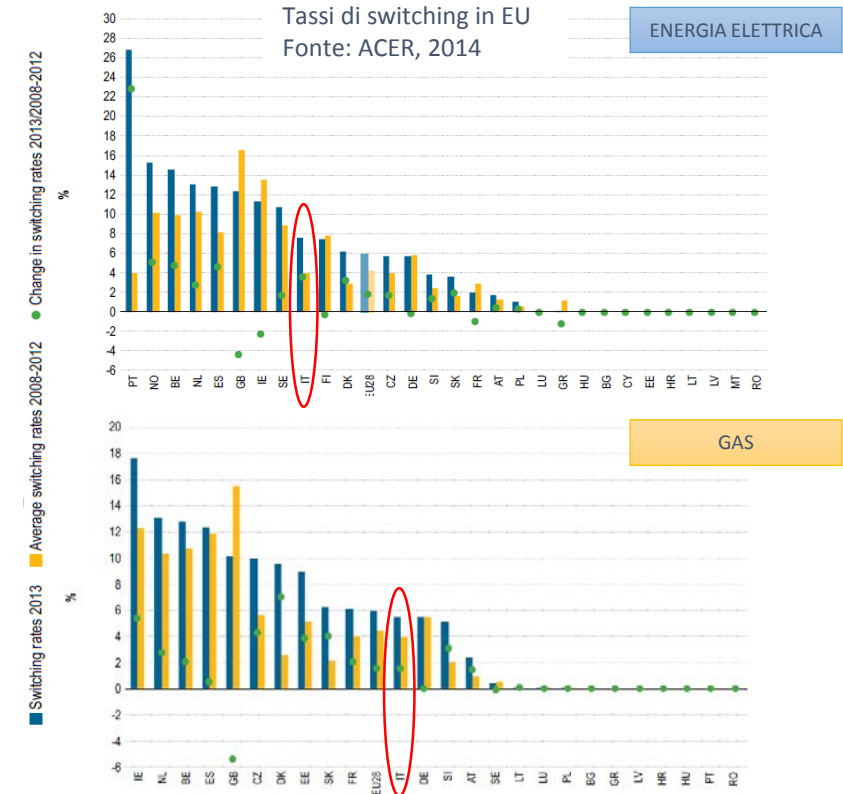
* Dati AEEGSI su anno 2013

** Inclusi condomini uso domestico

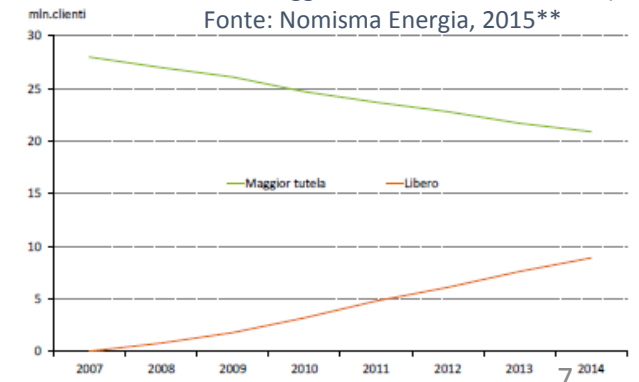
N.B. La comparazione tra i due settori non è del tutto possibile a causa della disomogeneità dei perimetri di tutela; includendo anche i prelievi gas del settore del commercio e dei servizi la quota volume relativa al mercato libero passerebbe infatti dal 29% al 46%.

Lo stato dell'arte della liberalizzazione (2)

- Il comportamento dei consumatori domestici evidenzia comunque un **buon grado di maturità della domanda** anche in questo comparto.
- A dimostrazione di ciò, i dati confermano un trend di **progressivo passaggio dei clienti verso il mercato libero**.
- **Tale dinamica si è rafforzata nel corso degli anni**, evidenziando la crescita della dimestichezza e della fiducia dei consumatori nel mercato.
- Sia per l'elettricità che per il gas, il **tasso di switching al mercato libero dei consumatori italiani nel 2013 è risultato ben più alto della media 2008-2012**: 7,6% e 5,5% rispettivamente per settore elettrico e gas, contro il 4% medio del quinquennio precedente.
- Tale impulso si ripercuote sulla **crescita sostanziale del mercato libero**: l'incremento medio annuo dei clienti elettrici passati sul mercato libero a partire dal 2012 risulta pari al 19%**.
- Pertanto, dei quasi 30 milioni di clienti domestici serviti nella maggior tutela elettrica nel 2007, nel 2013 ne rimangono 22,2 milioni.



Clienti domestici elettricità: andamento Maggiore tutela e mercato libero (2007-2014)



* Dati ACER 2014

** «Benefici per i consumatori sui mercati liberalizzati del gas e dell'elettricità», Nomisma Energia, maggio 2015

Lo stato dell'arte della liberalizzazione (3)

- Una recente indagine di Doxa* evidenzia come i consumatori intervistati esprimono un **giudizio positivo rispetto alla liberalizzazione, in particolare relativamente alla maggior libertà di scelta (55%) e ai vantaggi della concorrenza (73%)**. Se gli effetti della liberalizzazione in termini di riduzione dei prezzi sono stati avvertiti dal 40% degli intervistati, **tra i clienti che hanno effettivamente cambiato fornitore negli ultimi 2 anni lo stesso studio registra anche dati positivi**, con il 77% che esprime soddisfazione in termini di costi, ed il 75% per la qualità del servizio.
- Per quanto il costo della fornitura costituisca un parametro essenziale per il cliente, **i benefici delle offerte «libere» possono non essere immediatamente quantificabili in termini di prezzo della fornitura**: da una parte le offerte possono includere prodotti aggiuntivi (assicurativi, premi, fidelizzazioni, etc...), dall'altro presentare caratteristiche che possono rispondere alle esigenze del consumatore (prezzo fisso per garantire certezza della spesa, offerte verdi per supportare la sostenibilità ambientale, etc...).
- Inoltre, il mercato libero è in grado di intercettare le **opportunità legate alle nuove tecnologie**, che possono trovare spazio all'interno di offerte di servizi energetici integrati, ad esempio su applicazioni per l'efficienza energetica e di domotica. Gli operatori del settore hanno infatti messo in campo numerosi strumenti commerciali e tecnologici volti a formulare **offerte sempre più competitive ed aderenti alle esigenze dei consumatori**. In questo senso, anche grazie al ruolo della tecnologia e della maggiore sensibilità dei clienti verso temi ambientali e risparmio energetico, **il ruolo dei venditori si sta estendendo dalla fornitura della sola commodity a quella di servizi energetici integrati**.

Lo stato dell'arte della liberalizzazione (4)

- L'evoluzione dei mercati, sia lato domanda che offerta, indica che **il completamento del percorso di liberalizzazione e l'abrogazione degli istituti di tutela di prezzo nei settori dell'energia elettrica e del gas sono un traguardo oramai necessario per i settori energetici**. D'altra parte la stessa Corte di Giustizia europea, con la sentenza C-265/08 del 20 aprile 2010, aveva indicato la **natura transitoria dei regimi di tutela** nei settori energetici.
- D'altronde, le esperienze di restringimento dei perimetri di tutela hanno finora dimostrato che i consumatori non devono temere effetti negativi sui costi e sul livello di servizio percepito.
Al contrario, **l'apertura completa del mercato costituisce uno stimolo per il settore** (non solo dei venditori di energia, anche delle piattaforme di servizi, consulenti, aggregatori di domanda, installatori, etc...) ad essere ancora più dinamico e competitivo, e sfruttare le potenzialità tecnologiche per offrire servizi maggiormente aderenti alle attese del singolo consumatore (che possono essere non solo di natura economica).
- Il consolidamento della **regolazione indipendente dell'Autorità di settore** costituisce una garanzia per consumatori ed operatori, e ha rappresentato un elemento di certezza per lo sviluppo della concorrenza dei mercati energetici. Diversi interventi normativi e regolatori sono intervenuti negli ultimi anni per promuovere la competizione e supportare un ruolo più attivo della domanda, come ad esempio:
 - Contenimento e stabilizzazione del peso degli oneri di sistema;
 - Strumenti di «capacitazione» del consumatore istituiti da AEEGSI*;
 - Bolletta 2.0 in vigore dal 2016 che consentirà una lettura più semplice e comparabile dei documenti di fatturazione;
 - Riforma delle tariffe elettriche di rete, che eviterà i sussidi tra le diverse classi di consumo nella clientela.

Verso un mercato più aperto e più efficiente (1)

- L'apertura completa dei mercati energetici non è una condizione sufficiente per produrre un assetto efficiente del mercato, ma rappresenta un'**occasione unica per puntellare il *level playing field* della concorrenza**. In quest'ottica, il processo di accompagnamento alla data di apertura completa dei mercati risulta fondamentale per rendere i consumatori sempre più proattivi e capaci di cogliere i vantaggi della competizione tra offerte.
- A tal fine, accanto agli strumenti di «capacitazione» esistenti, va previsto l'invio di comunicazioni specifiche per garantire un'adeguata informazione ai clienti. Risulta in questo senso positivo il processo adottato in occasione dell'uscita dei clienti non domestici gas dal regime dei prezzi regolati*, attraverso il quale il consumatore usufruiva di una **finestra temporale congrua per valutare le offerte e scegliere il proprio fornitore sul mercato**.
- Secondo tale modello, il cliente che non avesse effettuato la scelta al termine della finestra definita, continuerà ad essere fornito dallo stesso venditore a condizioni di mercato rese note in modo trasparente già con la prima comunicazione.
- Tale meccanismo **incentiva la partecipazione del consumatore alla scelta e alimenta la sua fiducia nel mercato**, avendo questi a disposizione il tempo e gli strumenti adeguati per comparare e selezionare le diverse offerte. Al tempo stesso **promuove la concorrenza tra gli operatori e il dinamismo del mercato, a beneficio del consumatore stesso**.
- Eventuali meccanismi di assegnazione di lotti di clientela tramite aste presenterebbero difficoltà gestionali dovute al numero di utenze da migrare e, in contraddizione con lo spirito del Legislatore, alimenterebbero la passività del consumatore. Inoltre, dovendosi concentrare sull'elemento di prezzo della fornitura, le aste potrebbero non offrire adeguate garanzie in termini di qualità del servizio e affidabilità tecnica ed economica dell'operatore.

Verso un mercato più aperto e più efficiente (2)

- Inoltre, nell'ottica di assicurare un funzionamento più efficiente del mercato, non può essere trascurato che **in questi anni il settore - in particolar modo nei regimi di tutela - ha dovuto affrontare la crescita del fenomeno della morosità**. Tale fenomeno ha assunto dimensioni preoccupanti in tutto il Paese, seppure con valori diversi tra Nord e Sud del Paese.
- Se da un lato le difficoltà economiche dei clienti sono cresciute a causa della congiuntura economica, dall'altro il fenomeno della morosità è spesso associato a comportamenti opportunistici da parte dei clienti (il c.d. turismo energetico).
- Il nuovo assetto delle tutele dovrà superare la forma garantita finora (cioè l'associazione con il tipo di fornitura o il consumo) ed essere capace di **intercettare le situazioni di effettiva vulnerabilità economica**. Per tale motivo lo strumento del **bonus elettrico e gas** dovrebbe essere reso effettivamente utilizzabile da tutti i consumatori in situazioni di disagio, nonché esteso, sia come platea di assegnatari che come riconoscimento economico.
- Parimenti **va affermata in maniera univoca la responsabilità del cliente rispetto al pagamento dei propri consumi**, principio essenziale per il funzionamento del mercato e per la tutela nei confronti dei clienti corretti pagatori.
- Per tali ragioni, è indispensabile l'adozione di adeguate misure normative e regolatorie volte a combattere il fenomeno del turismo energetico; tra queste, per evitare migrazioni con la finalità di non ottemperare al pagamento dei consumi, la soluzione più appropriata sarebbe la possibilità di bloccare lo *switch* dei clienti morosi verso un nuovo venditore.
- **Il blocco dello *switch* rappresenta l'unico strumento capace di assicurare al venditore una leva contrattuale contro la morosità e tutelare il sistema dalla crescita dei costi derivanti dal fenomeno del turismo energetico.**

Verso un mercato più aperto e più efficiente (3)

- **Appare inoltre essenziale superare l'asimmetria informativa che oggi caratterizza il settore energetico, mettendo a disposizione degli operatori strumenti in grado di dare indicazioni sulla qualità creditizia del cliente.**
- Perciò va prevista anche per gli operatori energetici, parallelamente a quanto avvenuto in altri settori, la **possibilità di accesso ai SIC**, sistemi a base volontaria che raccolgono e gestiscono le informazioni creditizie sui consumatori, cui già ha accesso il settore delle telecomunicazioni.
- Accanto a questo strumento, gli operatori sono in attesa di un intervento di AEEGSI che istituisca una **banca dati settoriale sui clienti inadempienti** rispetto ai pagamenti. Tale banca dati (c.d. BICSE) era stata proposta già con il DCO 345/2012/R/com del 2 agosto 2012 e al momento non è stata ancora implementata, nonostante il parere positivo del Garante della privacy e delle Commissioni parlamentari preposte.
- L'introduzione di banche dati sulla qualità creditizia dei clienti consentirebbe all'impresa di tutelarsi dai rischi derivanti dall'acquisizione di un cliente «cattivo pagatore», ma anche di proporre condizioni più favorevoli a quello «buono».
- La stessa letteratura internazionale ha dimostrato come la riduzione delle asimmetrie informative e la condivisione delle esperienze tra i diversi settori economici, facilitando la valorizzazione del rischio assunto all'interno delle offerte, favoriscano la concorrenza e l'applicazione di pratiche di prezzo più rispondenti alle dinamiche di mercato.

Proposte (1)

- L'evoluzione dell'offerta e della domanda registrata negli ultimi anni, unitamente alle opportunità tecnologiche e commerciali legate all'innovazione, trovano un naturale approdo nella completa apertura completa dei mercati.
- In quest'ottica **la data del 1° gennaio 2018 appare adeguata** al fine di assicurare la necessaria informazione ai consumatori e di implementare gli interventi indispensabili alla definizione del nuovo *framework* normativo-regolatorio. Si auspica una **tempestiva fissazione della roadmap in modo da poter dare certezza agli operatori ed evitare confusione ai clienti.**
- Nell'ambito del **percorso di accompagnamento alla completa apertura del mercato** è determinante che siano assicurati:
 - Il supporto al **ruolo attivo del consumatore**, tramite un'adeguata informazione sulle opportunità presenti nel mercato libero che gli permetta di effettuare una scelta consapevole;
 - Un **nuovo assetto degli strumenti di tutela** volto ad intercettare le situazioni di effettivo disagio economico (ad esempio, con il rafforzamento dello strumento del bonus sociale) e un **mercato «di ultima istanza» nel settore elettrico per i clienti rimasti senza fornitore;**
 - Un processo di **semplificazione regolatoria** volto ad incentivare il dinamismo delle offerte presenti sul mercato e processi virtuosi di auto-regolamentazione del settore.

Proposte (2)

- Un mercato più efficiente richiede anche una **azione più efficace contro il fenomeno della morosità** laddove rappresenta un comportamento opportunistico che si ripercuote negativamente sui clienti corretti. Per tale ragione, è essenziale prevedere la possibilità del **blocco dello switch** per i clienti morosi, e assicurare agli operatori l'**accesso a banche dati** che permettono di fornire indicazioni sulla qualità creditizia dei clienti.
- La gradualità del passaggio di completa apertura del mercato deve inoltre garantire **coerenza tra gli interventi normativi e regolatori** (minimizzando i costi di transizione per il sistema) e la massima prevedibilità del quadro entro cui gli operatori dovranno programmare le proprie strategie industriali e commerciali.
- Tale passaggio non può che **escludere la possibilità di interventi ulteriori sulla separazione funzionale delle imprese di vendita** operanti, all'interno dello stesso gruppo, su mercato di tutela e libero. Tali interventi sarebbero molto onerosi e, in particolare sulla gestione degli spazi e sulle politiche di marchio, potrebbero accrescere la confusione dei clienti e il rischio di pratiche commerciali scorrette, senza produrre vantaggi per il mercato.
- La completa apertura dei mercati appare invece essenziale per **supportare un ruolo sempre più attivo e consapevole del cliente**, e per intercettare le opportunità offerte dalla tecnologia. Il ruolo di quest'ultima rappresenta un driver virtuoso per aumentare la competizione tra gli operatori e l'evoluzione del ruolo di prosumer. In questo senso **la combinazione tra mercato e innovazione tecnologica valorizzerà il ruolo del consumatore e le sue scelte, sostenendo al contempo il percorso di efficienza energetica e decarbonizzazione dell'economia.**