

VIII COMMISSIONE SENATO DELLA REPUBBLICA (AMBIENTE, TRANSIZIONE ECOLOGICA, ENERGIA, LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI, INNOVAZIONE TECNOLOGICA)

Audizione delle Associazioni di consumatori componenti del CNCU sullo schema del decreto ministeriale concernente disciplina dei criteri e delle modalità per l'ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell'energia elettrica (Atto n. 44)

Contributo del Movimento Consumatori

Si invia il presente contributo che, partendo da un approfondimento del mercato e della prevista apertura per gli utenti domestici del 10 gennaio 2024, espone alcuni interventi specifici, sulla difficile armonizzazione tra norma primaria e regolazione Arera a tutela del consumatore

.....

Sull'Atto di Governo n. 44 sottoposto a parere parlamentare:

Il presente intervento che esplicita la posizione del Movimento Consumatori nell'ambito della previsione normativa stabilita dalla legge 124 del 2017, è orientato a dichiarare la complessiva validità dell'impianto del decreto (con alcune riserve che saranno esposte) sia riguardante le tempistiche di intervento che del rafforzamento delle tutele delle fasce deboli della popolazione.

Come confermato dallo stesso **Mase nella relazione illustrativa a proposito del diverso stato di liberalizzazione nei due mercati** "rileva ricordare la differenza strutturale che la normativa ha introdotto fra il mercato del gas naturale e quello elettrico, atteso che per la vendita gas la legge ha stabilito che dovevano offrire la tariffa di tutela tutti i venditori gas sul mercato, laddove per il servizio elettrico l'offerta delle condizioni regolate è stata riservata ai soggetti concessionari di distribuzione elettrica, ovvero a società di vendita da queste controllate. Questa scelta ha comportato livelli di concentrazione e una struttura dell'offerta molto differenti nei due servizi, con un mercato elettrico che vede il primo operatore ancora oggi con una quota complessiva di mercato di poco inferiore al 60% relativamente ai clienti domestici e al 47% solo considerando il mercato libero. Diversamente, nel settore gas il grado di concentrazione è più ridotto e l'offerta appare maggiormente diversificata."

In sintesi, la diversa normativa applicabile ha determinato un diverso assetto concorrenziale dei due mercati finali e comporta un diverso approccio per la transizione al mercato libero, in particolare, la necessità di procedere per il settore elettrico con lo





svolgimento di aste per l'assegnazione a venditori selezionati della clientela che alla data di cessazione del servizio di tutela non abbia scelto autonomamente un fornitore. Con l'eliminazione della regolazione di prezzo e il conseguente passaggio di tutta la clientela a contratti a condizioni di mercato, si realizzerà quindi un'unica forma di mercato, in cui i diversi venditori competeranno fra loro su tutte le componenti libere del prezzo, vale a dire componente energia e costi di commercializzazione, oltre che sulla qualità del servizio.

Come anticipato, alla luce della normativa applicabile relativamente al settore del gas naturale, l'Autorità ha già adottato, con la deliberazione 14 marzo 2023 100/2023/R/com, le disposizioni per la rimozione del servizio di tutela del gas naturale nonché la definizione delle condizioni di fornitura del gas naturale ai clienti vulnerabili individuati soggettivamente come richiesto dal decreto legge 9 agosto 2022, n. 1152.

Per il settore gas l'attuale normativa è così definita:

Legge 124/17 e s.m.i.: la fine della tutela di prezzo a favore dei clienti finali domestici di gas naturale è prevista per il **10 gennaio 2024**;

Decreto Aiuti bis: da tale data i venditori e i FUI sono tenuti ad offrire ai **clienti vulnerabili** la fornitura di gas naturale ad un prezzo che rifletta il costo effettivo di approvvigionamento nel mercato all'ingrosso, i costi efficienti del servizio di commercializzazione e le condizioni contrattuali e di qualità del servizio, così come definiti dall'Autorità.

Definizione dei clienti vulnerabili (art.11 dlgs 210/2021)

Clienti vulnerabili sono i clienti domestici:

- 1.in condizioni economicamente svantaggiate ai sensi della legge 124 2017;**
- 2. con disabilità ai sensi della legge 104 1992;**
- 3. ubicati nelle isole minori non interconnesse;**
- 4.ubicati in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi;**
- 5. di età superiore ai 75 anni**

La regolazione invece con le delibere Arera nn.100 e 102 /2023, a seguito del dco 494 del 2022, ha stabilito un percorso di superamento graduale del servizio di tutela del gas naturale regolando i clienti vulnerabili attraverso:

- 1.identificazione dei clienti vulnerabili e condizioni di fornitura del gas naturale loro applicabili;
- 2.gli obblighi informativi dei venditori sulla rimozione del servizio di tutela gas e sui diritti dei clienti vulnerabili;
- 3.gli interventi sul Codice di condotta commerciale e sul Portale Offerte conseguenti alla rimozione delle tutele di prezzo (elettrico e gas);

cercando di raggiungere in tal modo i seguenti obiettivi:

a) assicurare ai clienti finali serviti in tutela (inclusi i clienti vulnerabili) un'informazione trasparente e il più possibile completa in merito alla rimozione della tutela di prezzo e alle conseguenti opzioni a disposizione per il passaggio al mercato libero;



b) garantire ai clienti vulnerabili modalità agevolate per poter accedere alle condizioni di fornitura a loro riservate minimizzando quanto più possibile l'attivazione dei servizi di ultima istanza.

Ad oggi questa campagna informativa che avviene tramite i fornitori non ha raggiunto, se non in minima misura, gli obiettivi prefissati e ciò sia sotto il profilo dell'identificazione concreta dei clienti vulnerabili sia sotto il profilo della informativa generale al cliente domestico.

Da tale considerazione deve discendere una consapevolezza del legislatore sulle carenze evidenziate e sulla necessità (anche inserendo interventi nel presente decreto) di rafforzare in maniera decisa la fase di comunicazione del prossimo cambio di servizio con il coinvolgimento delle AACC nell'ambito delle campagne informative stabilite e da stabilire per la conoscenza del nuovo sistema di tutele (con particolare attenzione alle fasce deboli della popolazione) affiancando efficacemente i gestori e l'Arera in questo primario obiettivo.

Detto quindi della diversa e evidente differenza strutturale tra i due mercati e quindi della diversa necessità di normazione e regolazione differenziata, **si deduce per il settore elettrico:**

1. Il decreto dichiara la volontà del Governo di utilizzare le cd tutele graduali come servizio di ultima istanza alla scadenza del periodo di applicazione del Servizio (art.1 comma 2 e art.3 comma 1). In tal modo il Servizio a tutela graduali sostituirà **il cd. servizio di ultima istanza** e ciò in maniera automatica dal 1 aprile 2027, creando un sistema senza soluzione di continuità per le piccole e micro imprese e per i consumatori non vulnerabili in STG e ciò comporterà una particolare attenzione ai prezzi che saranno applicati da tale data a quello che è sinora definito fornitore di ultima istanza ed anche alla contrattualistica validata (ad esempio sull'ingresso di clausole vessatorie come quelle di risoluzione automatica del contratto per morosità anche solo presunte);
2. Il sistema a tutele graduali viene allargato nel DM anche ai cd consumatori vulnerabili (che rientrano cioè nelle categorie stabilite dal dlgs 210/2021 art.11) a far data al più tardi dal 1 aprile 2027 risolvendo il fecondo intervento dell'Acquirente Unico come fornitore terzo del mercato di maggior tutela e riducendo oggettivamente sia il controllo sulla filiera del prezzo che sulla validità dell'offerta stessa
In altre parole sembra evidente l'intento della eliminazione del controllo normativo ex ante attualmente previsto per il mercato di tutela, lasciando all'Arera l'incombente del controllo regolatorio limitato solo ex post.
3. Su tale "destrutturazione" normativa il Movimento Consumatori dichiara il proprio totale disaccordo e chiede con forza un intervento strutturale di tutela delle fasce deboli della popolazione e ciò sulla base di due fondamentali ragioni:



- con l'impianto del decreto si lascia al mercato il necessario e fondamentale servizio di tutela del cliente vulnerabile attraverso una scelta effettuata quasi tre anni prima in base ad un criterio di aste (STG come prevista nelle delibere Arera)
- Non vi è più alcun controllo se non quello regolatorio sul prezzo sulla disciplina della garanzia degli approvvigionamenti della materia prima e delle tutele anche contrattuali del consumatore vulnerabile.
- In coerenza con quanto detto ed eccepito ed anche riprendendo parte del parere del 20 aprile 2023 n.174/2023/I/eel della stessa Arera: ".....l'arco temporale prescelto, entro cui dovrà concludersi il percorso graduale in questione (entro marzo 2027), sarebbe congruo rispetto ad un tempo ragionevole per gli operatori per adeguare ulteriormente le proprie strutture aziendali al fine di acquisire e gestire in maniera efficiente anche i clienti vulnerabili riforniti in tutela che risultano anch' essi di numero elevato e che ancor più degli altri clienti risentirebbero negativamente di esiti d' asta non concorrenziali (e quindi di prezzi più alti), potendo avere maggiori difficoltà a trovare nel libero mercato un'offerta più adeguata"

si chiede

- a) di mantenere per la parte afferente il cliente vulnerabile un sistema di tutele e di garanzie di prezzo simile all'attuale conformazione del servizio di maggior tutela, in particolare sia per la parte di acquisto garantito del prezzo della materia prima sia sulle garanzie rafforzate di tutela del cliente vulnerabile così come definito dall'art.11 del dlgs 210/21.
 - b) Infine, sempre per meglio corrispondere gli intenti del DM alle effettive condizioni del consumatore vulnerabile, va meglio precisato che gli utenti rientranti nella nozione di vulnerabilità già passati al mercato libero possano essere messi nella facoltà di scegliere il regime definito di maggior tutela o quello regolamentato specifico successivamente definito dall'ARERA.
4. **Quanto previsto nell'art.2 del DM circa le aste per la definizione del perimetro di gara abbisogna di una maggiore attenzione ai lotti di gara per l'individuazione delle aree territoriali con dimensioni valutate sia per numeri di punti di prelievo che per i rischi connessi alla morosità presenti in dette aree; si intende quindi sottolineare la necessità che gli stessi continuino ad accorpate aree territoriali anche distanti tra loro per neutralizzare il più possibile il vantaggio competitivo degli esercenti la MT uscenti e che siano fissati in numero tale da consentire una congrua partecipazione anche di operatori di minori dimensioni riducendo la soglia massima prevista per ogni singolo partecipante (al 30% anziché al 35% di cui all'art.2 lett.b)**



5. Infine si ritiene assolutamente prioritaria che la previsione sulle campagne informative vada inserita nel testo definitivo del Decreto, ribadendo la necessità che il massimo sforzo di comunicazione (anche a mezzo dei media pubblici e privati) inizi immediatamente prevedendo il necessario e improcastinabile coinvolgimento delle AACC facenti parti del CNCU e ciò in considerazione della particolare attenzione che si dovrà avere sulla correttezza e neutralità delle informazioni trasmesse al consumatore che in tal senso non può non passare per il controllo delle stesse associazioni dei consumatori.

6. Tale informazione così definita e controllata con le tempistiche indicate, “appare anche cruciale a far sì che gli utenti sappiano "difendersi" da eventuali comportamenti opportunistici degli operatori, volti a sfruttare l' incertezza a loro vantaggio (es. la fine della maggior tutela come elemento per far "restare" i clienti con lo stesso esercente), i quali, può già anticiparsi, diventeranno ancora più insidiosi nei prossimi mesi, prima del definitivo passaggio di regime (almeno, per la clientela non vulnerabile)” (testo tratto dal parere AGCM).

Tale rafforzamento è ancor più necessario avendo il modello scelto dal regolatore della filiera elettrica una tipologia di forniture diversificate (STG, mercato libero, maggior tutela solo per i clienti vulnerabili) e abbisognevole di un forte tasso di informazione/formazione del consumatore per orientarsi al meglio in tale varietà di offerta.

La capacitazione del consumatore è e resta l’obiettivo mediato ed immediato del nuovo sistema “aperto” e il ruolo delle AACC diventa ancora più importante sotto il profilo delle tutele dei diritti dei consumatori ex ante ed ex post, così come statuito dal Codice del Consumo ed anche dalla regolazione Arera e dalle disposizioni cogenti dell’AGCM.

Pertanto si richiede anche nello stesso testo del DM (del tutto omissivo nell’attuale definizione) e in tutti i successivi atti normativi e regolatori, inserire il ruolo attivo e propositivo delle AACC nella convinzione della giustezza delle richieste e per favorire la corretta traiettoria del nuovo mercato.

A completamento del presente documento si riportano le ulteriori proposte già presentate da MC nelle precedenti audizioni per una più corretta ed esaustiva rappresentazione del mercato elettrico in riferimento alla tutela del consumatore.

Sul consumatore consapevole ed il ruolo delle AACC pertanto si richiede:

Trasparenza del mercato per una migliore valutazione del servizio ed in vista della scadenza del **10 gennaio 2024;**

- a. importante lo sviluppo del Portale Consumi energetici per mettere a disposizione di ciascun consumatore, nel rispetto della normativa della privacy, i propri dati storici di consumo mediante il Sistema informativo integrato. Su tali dati si insiste



- sulla possibilità di abilitare le AACC quali intermediari delegati del consumatore finale alla ricezione e alla valutazione dei consumi per rendere più efficace l'assistenza fornita. Si suggerisce un possibile allargamento anche al settore idrico;
- b. si auspica un miglioramento degli strumenti di confrontabilità tra l'offerta attivata dal cliente e le offerte disponibili sul mercato, anche ampliando le funzionalità di Portale Offerte del settore energia;
 - c. si rende necessario un maggiore e più incisivo controllo delle attività di marketing e delle attività pre-contrattuali così come previsto dalla normativa vigente;
 - d. obbligo di trasparenza anche nel porre sul sito delle società venditrici le offerte e le condizioni generali di contratto ove esistono fortissime opacità (intervento agcm)
 - e. I contratti offerti ai consumatori devono essere presenti sui siti dei venditori in uno alle condizioni generali di contratto che non è regolato in nessun modo dall'Arera ed è alla base di tante segnalazioni e ai tanti provvedimenti dell'AGCM;
 - f. al fine di migliorare la conoscenza e la consapevolezza del consumatore/utente rispetto ai settori di competenza ARERA e rendere più efficace una comunicazione mirata al consumatore finale, si propone la realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione con l'ausilio delle AACC.

TRASPARENZA DEL MERCATO

Struttura offerta mercato vendita energia elettrica e gas

La struttura dell'offerta in Italia presenta la duplice caratteristica di una forte concentrazione per quanto riguarda il primo operatore (che detiene circa il 60% della quota di mercato) e al contempo di una estesa frammentazione a causa dell'elevato numero dei venditori di piccole dimensioni che operano sul mercato e che detengono una quota complessiva del 4,6% del mercato.

Da questo assetto di mercato derivano le seguenti considerazioni:

- a) Le dimensioni così ridotte sfuggono ai **controlli**, considerando che solo gli operatori con più di 50.000 punti rientrano tra i soggetti tenuti ad inviare periodicamente ad ARERA i dati per il monitoraggio e per la predisposizione dei report tematici sulla qualità del servizio (ad esempio sui reclami, sulla qualità call center ecc.). Per quanto riguarda la vendita di energia elettrica e gas questi soggetti rappresentano **solo il 10% delle ragioni sociali**, pertanto, risultano limitati i controlli sulla qualità del servizio erogato ai clienti finali.



- b) Un numero così elevato di venditori, teoricamente, aumenta le possibilità di scelta per il consumatore, ma nella realtà rappresenta un elemento di **confusione e ostacolo ad un mercato realmente efficiente**.

Un esempio è rappresentato dal portale per la confrontabilità strumento che presenta un numero di offerte tanto elevato da inficiarne la stessa utilità, essendo necessario molto tempo per effettuare una analisi delle proposte.

Quindi sarà necessario accedere alle modifiche previsti circa sia la qualità che la quantità delle offerte specie sulla base della confrontabilità delle stesse anche rispetto al contratto dell'utente in essere

- c) L'attuale mancanza di specifici requisiti per operare nel settore, inoltre, può determinare l'emergere di **inadempienze** da parte dei venditori che hanno importanti impatti sul sistema.

Questo ultimo punto ha assunto una rilevanza sempre maggiore negli ultimi anni, essendo purtroppo ormai numerosi i casi di fallimento da parte dei venditori, che hanno causato gravi danni al sistema.

In prospettiva, le criticità riguardano tutti i consumatori per il relativo impatto negativo sulla **fiducia del cliente nei confronti del mercato** e, in tale ottica, questi fenomeni compromettono lo sviluppo di una sana concorrenza del mercato.

1. Unbundling

E' necessario garantire il rispetto degli **obblighi di separazione per le imprese verticalmente integrate**, di cui alla delibera ARERA 296/2015/R, in attuazione del D.lgs. 93/2011 che recepisce le previsioni delle direttive europee.

In particolare, vige l'obbligo di separazione:

- tra l'attività di distribuzione e l'attività di vendita (obblighi di separazione societario e funzionale)
- tra l'attività di vendita in regime di maggior tutela e l'attività di vendita al mercato libero (obbligo solo di separazione funzionale tra le società o ramo d'azienda).

Gli obblighi riguardano: a) la separazione della politica di comunicazione e di marchio; b) la separazione delle attività commerciali, con particolare riferimento alle attività di interfaccia con i clienti finali da svolgere tramite l'utilizzo di canali informativi, di spazi fisici e di personale distinti; c) il divieto di trasferimento delle informazioni commercialmente sensibili.



2. Rispetto delle regole di settore

Alcuni esempi sono: la pubblicazione delle offerte sul Portale Offerte dell'ARERA, gli adempimenti al ROC (Registro degli Operatori di Comunicazione) per le attività di servizi del call center,

Infine, dal punto di vista generale, sarebbe opportuno **valutare l'introduzione di criteri differenziati e più stringenti per la vendita ai clienti finali domestici e alle piccole imprese**, quale categoria meritevole di tutele rafforzate.

INTERVENTI SULLA MOROSITA' DEL CONSUMATORE

POVERTA' ENERGETICA/MOROSITA'

Il tema della morosità è particolarmente rilevante e strettamente connesso al problema della povertà energetica, si rende necessario fissare dei parametri precisi che consentano di distinguere le differenti casistiche collegate al fenomeno morosità. In particolare è necessario differenziare i concetti di **"Morosità incolpevole ed intenzionale"**.

DEFINIZIONI

MOROSITA' INCOLPEVOLE: Quale situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento delle bollette in ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare.

(Possibilità di accedere ad un fondo ad hoc nel caso di morosità incolpevole)

Criteri di valutazione della morosità incolpevole:

- morosità persistente da più di due bollette;
- perdita di lavoro per licenziamento;
- accordi aziendali o sindacali con consistente riduzione dell'orario di lavoro;
- cassa integrazione ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale;
- mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici;
- cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate, derivanti da cause di forza maggiore o da perdita di avviamento in misura consistente;
- malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare che abbia comportato o la riduzione del reddito complessivo del nucleo medesimo o la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per fronteggiare rilevanti spese mediche e assistenziali.

In particolare, l'accesso alla procedura per evitare il distacco è riconosciuto ai titolari del contratto di fornitura ad uso residenziale, cittadini italiani o europei o soggetti in possesso di regolare permesso di soggiorno, che risiedono in un alloggio oggetto di contratto di



fornitura da almeno un anno e rispettano i parametri ISE/ISEE previsti per il bonus ee, gas ed idrico.

MOROSITA' INTENZIONALE: inadempimento volontario dell'obbligazione degli importi dovuti dal cliente finale disalimentabile.

Strumenti per arginare i casi di morosità intenzionale

- C Mor e Sistema indennitario (razionalizzazione)

DISTINZIONE RITARDO PAGAMENTO – MOROSITA'

Allargamento del termine a 30 giorni (anzichè 10 sinora previsti in regolazione) dalla scadenza della bolletta e senza applicazioni di interessi moratori

Sugli Oneri generali di sistema

Le proposte di Movimento Consumatori

Si premette che entrambe le proposte prevedono la necessità dell'intervento legislativo e non più basato solo sulla regolazione dell'Arera troppo fragile normativamente e facilmente annullabile con ricorsi ai Giudici amministrativi.

La prima soluzione consiste nella proposta di **fiscalizzazione (totale o parziale) degli oneri generali di sistema da riportare nell'alveo di quelli generali dello stato** e non più gravare sulla bolletta del consumatore finale considerato che il maggior carico degli oneri è dato dalle incentivazioni alle rinnovabili e non certo attinente in senso stretto la filiera energetica.

La seconda soluzione è basata sulla proposta di un **intervento legislativo di razionalizzazione della materia**, superando quindi lo schema basato unicamente sull'intervento deliberativo dell'ARERA (deliberazioni che, come detto, sono state impugnate e annullate dinnanzi al Giudice Amministrativo), per rendere obbligatorio il sistema di garanzie tra venditore e distributore per manlevare il consumatore domestico (e le micro imprese) da eventuali morosità nella parte in cui vengono stabilite le garanzie tra venditore e distributore a copertura degli oneri generali di sistema (denominata garanzia "complementare" nel regime transitorio stabilito dall'Arera). Tale previsione sarebbe da inserire nell'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n.79 così che la norma, nell'elidere l'automatismo del versamento degli oneri da parte del cliente finale, stabilisca che gli oneri generali di sistema sono da includere nel corrispettivo da versarsi da parte degli operatori per l'accesso alla rete (decreto legge 83 art.39 3 comma).

Rispetto alla seconda proposta, è essenziale che collegato alla riforma legislativa si vada ad affrontare la tematica della morosità del cliente finale nella necessaria distinzione tra incolpevole e intenzionale e ciò sia in vista di possibili sviluppi di banche dati pubbliche



nel settore energia completamente separate da quelle di altri settori, sia per creare una netta demarcazione tra le due categorie di morosità (anche sotto il profilo degli oneri generali) consentendo di intervenire in maniera efficace su questa patologia del sistema.

Roma, 16 maggio 2023

Avv. Ovidio Marzaioli
Vicesegretario Generale
Movimento Consumatori