

## IL MERCATO RETAIL: UNA LIBERALIZZAZIONE INCOMPIUTA?

### IN EUROPA

Già a partire dal 1996 per il settore elettrico e dal 1998 per il gas, le Direttive europee sul mercato interno dell'energia hanno delineato un processo di liberalizzazione dell'intera filiera, con l'eccezione delle reti in naturale condizione di monopolio, di cui il mercato finale avrebbe dovuto essere pienamente partecipe.

In particolare dal 2003 le Direttive europee si sono focalizzate sulla vendita di energia ai clienti finali, attività aperta alla concorrenza, indicando dei chiari obiettivi progressivi di apertura del mercato ai clienti domestici, cui gli Stati Membri hanno dovuto conformarsi.

Questo processo ha dato origine ad un quadro assai frastagliato, in cui ad alcuni casi virtuosi di stimolo reale allo sviluppo del mercato e della concorrenza, si sono combinati spesso processi nazionali lenti e farraginosi.

**Il bilancio a quasi dieci anni dall'apertura del mercato libero in Europa è infatti largamente insoddisfacente:**

- l'ingresso sul mercato di nuovi operatori è ancora marginale su scala continentale;
- l'innovazione di marketing e di prodotto è ancora lontana, stretta tra obblighi spesso inefficienti;
- i livelli di switching sono insoddisfacenti in molti paesi europei e si assiste, anche in casi positivi come l'Italia, ad un deterioramento del quadro competitivo;
- la soddisfazione dei clienti finali appare quindi "in mezzo al guado" con forti differenze tra i mercati nazionali.

In questo contesto di incertezza, si innestano molteplici iniziative legislative e regolatorie in molti paesi europei che rischiano di creare un quadro ulteriormente divergente e talora di condurre a contesti di forte sovra-regolazione e di freno al funzionamento efficace della concorrenza.

## IN ITALIA

In **Italia**, il processo di apertura del mercato ha avuto un decorso sostanzialmente virtuoso per quanto riguarda le imprese. Anche grazie alla promozione di sistemi di aggregazione e empowerment dei consumatori, come i Consorzi, le imprese medie e grandi consumatrici hanno potuto cogliere in modo significativo i vantaggi della concorrenza.

Per quanto riguarda invece il mercato domestico e delle piccole e piccolissime imprese il bilancio è assai più contraddittorio. Oggi infatti il mercato di vendita del settore retail è caratterizzato da un complesso quadro di regole che costituiscono delle forti barriere all'ingresso di nuovi operatori o comunque un freno all'acquisizione di quote significative di mercato.

Facendo riferimento ai dati dell'AEEG presentati nella relazione annuale 2013, risulta che nel 2012 il tasso di switching dei clienti domestici verso fornitori del mercato libero non integrati è stato pari solo al 6,4% per l'energia elettrica e a 4,5% per il gas. Nei fatti ciò vuol dire che ci sono pochi nuovi operatori di dimensioni rilevanti sul mercato libero che a distanza di cinque anni hanno conquistato meno del 10% del mercato. Il cambio di fornitore si è quindi dimostrato solo apparente, visto che la maggior parte dei passaggi verso il mercato libero avviene tra società verticalmente integrate.

E' evidente che nel mercato retail siamo di fronte ad **una liberalizzazione incompiuta**: rilanciare il processo di liberalizzazione in senso competitivo potrà consentire ai consumatori di scegliere tra offerte e modelli di servizio pienamente concorrenti e concorrenziali, in grado di intercettare i bisogni reali e a maggior valore aggiunto per i clienti.

Il recente rapporto sul mercato finale dell'Aeeg è stato ampiamente ripreso dalla stampa, con un messaggio potenzialmente distorsivo: le offerte sul mercato libero sarebbero genericamente più care rispetto alle condizioni del servizio di tutela soprattutto nel mercato domestico del settore elettrico. La liberalizzazione dei mercati dell'energia sarebbe quindi stata, almeno dal punto di vista dei consumatori finali, un fallimento.

In realtà, analizzando nel merito il rapporto pubblicato dall'Aeeg emergono una serie di elementi metodologici, dichiarati dalla stessa Autorità, che non consentono di derivarne in alcun modo simili conclusioni.

Anche senza entrare nel merito degli aspetti metodologici, il rapporto non riflette il contributo

attuale e potenziale di una concorrenza più compiuta al completamento del mercato retail. Riteniamo che il ruolo dell'Autorità sia invece proprio quello di continuare a perseguire con forza l'apertura piena del mercato, che passa attraverso il completamento della concorrenza e la piena *capacitazione* del consumatore, vero "pilota" del successo della liberalizzazione.

E' necessario infatti puntare sulle leve del mercato, della libera scelta tra offerte e livelli di servizio, del trasparente e rigoroso rispetto di standard (e buone pratiche di autoregolamentazione!) nei processi commerciali; è necessario puntare su un'estensione della qualità e dell'affidabilità del servizio di misura offerto ai venditori di energia e ai clienti finali dai distributori. E' necessario condividere urgentemente una roadmap per superare il guado, con slancio, verso il mercato libero. Diversamente, al posto del mercato libero ritroveremo un passato regolato antistorico, che va primariamente contro l'interesse dei consumatori, della loro libertà di scelta, dell'innovazione di mercato.

È oggi più che mai urgente che il Governo italiano e l'Autorità di Regolazione ribadiscano la fiducia nel completamento del mercato interno dell'energia e nella sua piena apertura alla concorrenza, anche come contributo alla competitività del sistema e al rilancio del dibattito europeo.

E' oggi più che mai urgente liberare il potenziale della concorrenza e ridurre la sovra-regolamentazione inefficiente sul mercato finale.

Anche perché in questo contesto i consumatori non beneficiano in pieno della concorrenza. Perché se è vero che il cuore della liberalizzazione è la concorrenza è anche vero che questa si realizza nella tutela dei consumatori: in termini di accesso, di prezzo, di qualità dei servizi e dell'informazione.

## **IL CONSUMATORE.**

In questo processo si inserisce il tema della **tutela del consumatore**, che non appartiene al passato, non deve rientrare in un "approccio paternalistico", ma è parte integrante, dimensione naturale del mercato e di un processo di liberalizzazione ancora in atto, perché non esiste una vera liberalizzazione senza concorrenza e la concorrenza si realizza anche e soprattutto nella tutela del consumatore, un consumatore che ha oggi un suo ruolo attivo e consapevole.

Ma quali sono i meccanismi più efficaci di tutela del consumatore e quanto la regolazione - quanto e fino a che punto - deve e può intervenire, nonostante questi meccanismi si rivelino spesso insufficienti a proteggere il consumatore? E qual è l'organismo che deve incaricarsi della tutela del consumatore?

Certamente **l'Autorità di Regolazione**. E la necessità di mettere in atto una serie di attività operative di raccolta e scambio di informazioni che si affiancano ai tradizionali strumenti di regolazione, l'ha portata a farsi supportare da un altro organismo. E' il caso dell'Acquirente Unico.

Ma anche le **Associazioni dei consumatori** hanno un ruolo importante, e lo ribadiscono a gran voce. Di fronte ad un consumatore che appare ancora disorientato, poco informato e diffidente nei confronti del mercato libero dell'energia, le Associazioni, che hanno sempre sostenuto la necessità di una piena liberalizzazione del settore, rivestono un ruolo cruciale nel campo della tutela del consumatore finale.

Negli ultimi anni, il dibattito sulla tutela del Consumatore ha visto impegnati istituzioni, associazioni ed imprese mediante un confronto continuo e costruttivo, alla ricerca di soluzioni condivisibili per la crescita di un mercato che avrebbe dovuto apportare dei vantaggi all'utente finale. Tuttavia, allo stato attuale, la liberalizzazione del mercato non può dirsi compiuta e dei preannunciati vantaggi per il consumatore finale non si hanno tracce.

Molto si è concretizzato in una serie di delibere e regolamenti da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che in parte hanno apportato dei miglioramenti al sistema ed in qualche occasione hanno invece introdotto misure farraginose che non agevolano il decollo del mercato libero dell'energia.

Il cuore del problema è la regolamentazione della distribuzione, come è stato sostenuto quasi all'unanimità dalle Associazioni nelle recenti audizioni. Numerosi problemi nascono proprio per come è stata intesa la liberalizzazione senza introdurre regole di comportamento per le imprese di distribuzione né verso i consumatori, né verso le società di vendita.

Non stupisce di conseguenza il fatto che circa la metà dei reclami in tema di energia, in base ai dati dello Sportello del consumatore e delle Associazioni, riguardano problemi di fatturazione.

In tema di gestione dei reclami tanto c'è ancora da fare e tanto potrebbero fare le stesse Associazioni, se dotate delle necessarie risorse, considerato che il ricorso allo Sportello del consumatore riguarda meno del 6% del numero totale dei reclami presentati ai venditori ed è

inverosimile pensare che nel restante 94% dei casi la procedura di gestione del reclamo da parte del venditore vada a buon fine.

Le associazioni reclamano dunque un ruolo incisivo su questo e altri aspetti per rilanciare la liberalizzazione del mercato dell'energia e contestualmente rafforzare la tutela del consumatore finale. Si ritiene necessario rilanciare e rafforzare le attività di informazione all'utenza che abbiano un maggiore impatto rispetto al passato; è auspicabile un potenziamento ed una maggiore valorizzazione delle campagne in atto e dei progetti con le Associazioni dei consumatori.

Ma anche le **aziende** oggi hanno metabolizzato questo percorso, e mano a mano hanno assunto un ruolo sempre più importante nel campo della tutela del consumatore.

#### **STORIA DEL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE.**

L'iter del processo di liberalizzazione ha visto in un primo momento, nell'ambito della promozione della concorrenza, degli interventi sul lato dell'offerta, misure che si sono però rivelate insufficienti, la liberalizzazione infatti non riusciva comunque a dispiegare tutti i suoi effetti.

Si è pensato quindi di operare lato domanda e qui la chiave erano appunto i consumatori e la loro partecipazione attiva e consapevole nel mercato.

In questo contesto si è quindi sviluppata una regolazione più attenta al tema della tutela con meccanismi regolatori volti ad incentivare il consumatore verso un comportamento più consapevole e reattivo: il consumatore non ha solo bisogno di essere protetto ma ha una maturità e una consapevolezza tale da renderlo un interlocutore attivo nel mercato.

Ma alla base di tutto ci deve necessariamente essere un **mercato efficiente e competitivo, dove la libera concorrenza e le forze di mercato dettino le regole creando opportunità sia per i clienti finali che per gli operatori nuovi entranti. E dove si riduca al minimo indispensabile l'esigenza di nuove regole, sole dove necessarie.**

Oggi invece il mercato di vendita al dettaglio è caratterizzato da **un complesso quadro di regole che costituiscono nella pratica delle forti barriere all'ingresso per nuovi operatori** o comunque un freno all'acquisizione di quote significative di un mercato di per sé poco remunerativo.

## IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI.

Il percorso descritto ha visto protagonista **l'Autorità**, che accanto al suo compito storico di organismo pubblico con finalità di tutela del servizio pubblico e di aggregatore della domanda ha assunto una "nuova veste" con una serie di servizi offerti ai consumatori: tramite **lo Sportello per il consumatore** che ha il compito di dare informazioni ai consumatori sui temi della liberalizzazione del mercato ed anche di supportare l'Autorità sul tema della risoluzione extragiudiziale delle controversie, uno degli strumenti fondamentali a tutela dei consumatori, anche se oggi fonte di un acceso dibattito.

La conciliazione infatti non è soltanto uno strumento utile ai fini della risoluzione delle controversie tra consumatori e aziende e cioè una questione di numeri, ma una questione di cultura.

## IL RUOLO DELLE AZIENDE.

Anche le aziende hanno metabolizzato questo percorso, e mano a mano hanno assunto un ruolo sempre più importante nel campo della tutela del consumatore. Anche perché come venditori in questo mercato, paghiamo la sfiducia del consumatore. E la fiducia del consumatore, sia nei meccanismi di tutela che più in generale nell'apertura del mercato, si sviluppa anche nelle more del rapporto tra azienda e consumatore. **Avere la fiducia del consumatore è il nostro primo obiettivo.**

Per questo infatti abbiamo negli ultimi anni, aziende e consumatori insieme, messo in atto una serie di *best practice* per dare una mano a questo mercato a funzionare meglio e ai consumatori a riacquistare la fiducia. Senza entrare nel merito delle singole attività e delle singole aziende, il percorso è stato tracciato e se lo immaginassimo in un grafico, in cui nelle ascisse si segnasse il ciclo di vita del cliente e nelle ordinate le diverse attività messe in atto, partendo dall'origine, ossia dall'inizio del processo di liberalizzazione, vedremmo la curva salire e rispondere ad un percorso di ascolto ed analisi delle esigenze dei consumatori.

Parliamo dell'analisi civica congiunta dei documenti contrattuali con l'obiettivo di renderli maggiormente fruibili per il cliente, semplici e trasparenti; della partecipazione alle campagne di divulgazione organizzate sul territorio per diffondere il tema della liberalizzazione del mercato sia elettrico che gas; delle Carte della Qualità dei Servizi, guide pratiche e semplici che contengono

tutte le informazioni e indicazioni utili per poter accedere ai servizi delle aziende, uno strumento di informazione supplementare sugli impegni contrattuali; dei Protocolli per la risoluzione extragiudiziale delle controversie uno strumento utile ed efficace per entrambe le parti: l'azienda ed i suoi clienti; e dei protocolli contro le pratiche commerciali scorrette, che hanno l'obiettivo di annullare un fenomeno odioso che danneggia i consumatori ma anche gli operatori.

## **IL RUOLO DEL CONSUMERS' FORUM.**

Lo abbiamo visto, le Associazioni dei consumatori hanno avuto e speriamo continueranno ad avere un ruolo importante in questo processo di liberalizzazione, e lo ribadiscono a gran voce.

Ma non dimentichiamoci il contesto in cui siamo qui oggi tutti riuniti: il **Consumers Forum**.

Il Consumers' Forum nasce nel 1999 nella convinzione che si possano superare le tradizionali diffidenze e le difficoltà di dialogo tra chi fa impresa e chi rappresenta la tutela dei diritti dei singoli. E tra le altre cose ha come scopo quello di favorire la promozione, lo sviluppo e la diffusione della cultura del consumo responsabile, in una costruttiva *coevoluzione* di politiche consumeristiche. La coevoluzione è quel "processo di evoluzione congiunto di due o più specie appartenenti alla stessa comunità che interagiscono tra loro tanto strettamente al punto da costituire ciascuna un forte fattore selettivo per l'altra (o le altre), col risultato di influenzarsi vicendevolmente". Ed è questa la mission non solo del Consumers' Forum, ma delle attività che ogni giorno aziende, consumatori, mondo accademico ed istituzioni, tutti insieme, facciamo attraverso dibattiti, incontri, progetti, tavoli di lavoro, percorsi di ricerca e studi.

**E arriviamo alla conclusione. Non esiste una vera liberalizzazione senza concorrenza e la concorrenza si realizza soprattutto nella tutela del consumatore. Ma è necessario oggi più che mai, liberare il potenziale della concorrenza e ridurre la sovra-regolamentazione inefficiente sul mercato finale.**

**Noi, aziende e consumatori, insieme anche alle Istituzioni, di questo processo possiamo fare la differenza.**

*(Relazione a cura del Gruppo di lavoro energia del Consumers' Forum)*