

Regolazione dell'utenza domestica in 9 paesi UE

Carlo Biasior

Salvo poche eccezioni, le misure adottate dalle istituzioni sull'energia e il gas non supportano ancora in modo adeguato lo sviluppo di un ambiente competitivo, né assicurano un'equa distribuzione dei vantaggi della liberalizzazione a tutte le categorie degli utenti finali.

L'articolo riporta una parte dei risultati del progetto di ricerca "*Energy regulation and consumers' interests*" coordinato dal Centro Tecnico Regionale di Ricerca sul Consumo Europeo e cofinanziato dalla Commissione europea, Direzione Consumatori.¹ La ricerca, nel corso di due anni, ha permesso di:

- classificare e comparare le competenze delle Autorità Nazionali di Regolazione (ANR) dei mercati dell'energia elettrica e del gas in merito ai problemi riguardanti i consumatori nei nove paesi partner;
- valutare e comparare la qualità e il valore aggiunto degli interventi delle ANR a beneficio dei consumatori residenziali, raccogliendo esempi concreti e buone prassi sulle condizioni di contratto, la qualità del servizio, le procedure alternative di risoluzione delle controversie e il ruolo delle associazioni di consumatori;
- formulare utili raccomandazioni alla CE, al fine di migliorare la tutela del consumatore nei mercati dell'energia elettrica e del gas.

Gli obiettivi sono stati raggiunti innanzitutto attraverso la raccolta dei dati e, conseguentemente, è stata sviluppata una struttura metodologica che permettesse di valutare l'efficienza e l'efficacia delle misure nazionali di regolazione. Le basi scientifiche d'analisi sono state: l'economia del diritto, il diritto comparato e l'econometria. La conclusione generale del rapporto è che, con poche eccezioni, la maggior parte dei paesi partner si sono mostrati impreparati a cogliere le sfide derivanti dalla liberalizzazione dei mercati dell'energia al dettaglio. Ancora molto deve essere fatto per far sì che le infrastrutture istituzionali assicurino un'equa distribuzione dei vantaggi derivanti dalla liberalizzazione a tutte le categorie di utenti finali. La ricerca dimostra, inoltre, che

¹ Al progetto hanno partecipato, come partner, le seguenti nove associazioni di consumatori: Belgio vsz, Finlandia Kuluttajat Konsumenterna, Lituania Lithuanian National Consumers Federation, Slovacchia

Slovakian Consumers Association, Repubblica Ceca Consumers Defence Association, Slovacchia Association of Slovak Consumer, Grecia Ekato, Bulgaria E-marketing Association, Austria Wirtschaft Universität Wien.

le misure adottate per la tutela dei consumatori, incluse nelle seconde direttive sull'energia e il gas, non supportano in modo adeguato lo sviluppo di un ambiente competitivo.² Per una completa analisi dei dati analizzati, delle risultanze emerse e della bibliografia si rimanda alla versione integrale del rapporto disponibile sul sito www.energyandconsumers.net.

I sistemi di regolazione nei nove paesi partner

L'analisi svolta in merito ai sistemi di regolazione ha permesso di valutare come i ruoli e le competenze nel campo della tutela dei consumatori siano distribuiti fra le istituzioni pubbliche e private e, inoltre, come queste istituzioni impieghino i poteri di regolazione di cui dispongono per adempiere alle loro funzioni. Lo scopo è stato quello di verificare se la scelta della struttura regolatrice abbia avuto effetto sull'efficienza e sull'efficacia delle misure che dovrebbero proteggere i consumatori. Ogni normativa dei paesi partner prevede la tutela del consumatore come obiettivo degli interventi di regolazione, ma la scelta dell'organismo cui affidare tali poteri è stata differente. Esattamente si possono individuare quattro diversi modelli:

- i compiti sono divisi tra ANR e autorità governative;
- tutti i compiti sono attribuiti alle ANR;
- alcuni o tutti i compiti di regolazione sono affidati a enti specializzati per la tutela del consumatore;
- alcuni o tutti i compiti di regolazione sono affidati a enti con competenze generali in materia tutela del consumatore.

La Tab. 1 riassume la situazione.

Molti paesi partner hanno deciso di assegnare alle ANR o ad altre autorità pubbliche il compito di rappresentare gli interessi dei consumatori. Quattro paesi partner (Finlandia, Grecia, Italia e Lituania) hanno assegnato i compiti di rappresentanza (nel campo della risoluzione delle controversie) a enti generali di rappresentanza dei consumatori. In altri due paesi partner (Belgio e Repubblica Ceca) rappresentanze dei consumatori sono state inserite in comitati consultivi appositamente creati, insieme a rappresentanti dell'industria, dei sindacati e di altri servizi pubblici. Un aspetto molto importante che emerge dall'analisi è la presenza costante dei governi nei compiti regolatori direttamente correlati con la tutela del consumatore. Naturalmente, l'importanza politica, sociale ed economica dell'elettricità e del gas spiega perché raramente i governi dismettano tali competenze. Inoltre, in molti paesi partner la proprietà pubblica delle aziende di energia è ancora diffusa. Un'altra caratteristica interessante dei diversi

² Un ringraziamento particolare va rivolto al prof. Giuseppe Bellantuono, del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento, che ha curato la parte

giuridica e metodologica della ricerca, e al dott. Federico Boffa della School of Economics and Management della Libera Università di Bolzano per l'analisi econometrica.

sistemi regolatori nazionali è il livello di investimenti dedicati ai consumatori. Sotto questo aspetto, le differenze sono rilevanti. L'*Energywatch* britannico ha 216 impiegati tra le unità del servizio d'informazione al cliente, mentre sono soltanto 7,5 in Austria, 6 nella Regione Fiamminga e in Italia (ERGEG, 2006).

Tab. 1 – Rappresentanza degli interessi dei consumatori - scelta e natura dell'organismo

Nazione	ANR/Governo	Ente specializzato tutela consumatore	Ente generale tutela consumatore
Austria	E-Control GmbH and E-Control Kommission	-	-
Belgio	VREG, CWAPE, BRUGEL, CREG, Fed. Gov.	Comité Energie (Walloon Region), Cons. Usagers elec. Gaz (Brussels-Cap. Reg.)	-
Bulgaria	SEWRC, Min. Energy	-	-
Rep. Ceca	ERO	Advisory Corps	-
Finlandia	EMV	-	Cons. Complaint Board, Fin. Cons. Agency
Grecia	RAE	Settlement Body for metering disputes in the gas sector	Consumer Ombudsman, Body for consumer protection of pub. serv. companies
Italia	Aeeg, Governo	-	Chambers of commerce
Lituania	NCC, State Energy Insp., Government	-	NVTAT
Slovacchia	URSO, Min. Economy	-	-

Tab. 2 – Rappresentanza dei consumatori - distribuzione dei compiti regolatori

Nazione	Consultivo	Normativo	Sanzionatorio	Soluzione controversie
Austria		NRA	NRA	NRA
Belgio	NRA/ESTC	GOV	NRA	NRA/GOV
Bulgaria	NRA	GOV	NRA	NRA
Rep. Ceca	ESTC	NRA		NRA
Finlandia		NRA	NRA	EGTC
Grecia	NRA	GOV	NRA	NRA
Italia		NRA/GOV	NRA	NRA
Lituania		NRA/GOV	NRA/GOV	NRA/GOV
Slovacchia		NRA/GOV	NRA/GOV	NRA

ANR (Autorità Nazionale di Regolazione); gov (Governo); ESTC (Ente Specializzato Tutela Consumatore); EGTC (Ente Generale Tutela Consumatore).

Per valutare più in dettaglio i vantaggi e gli svantaggi di ciascuna diversa scelta istituzionale occorre analizzare i compiti assegnati alle varie strutture, individuandone a tal fine quattro:

- compiti *consultivi*: l'organismo può fare solo proposte alle altre autorità;

- compiti *normativi*: l'organismo può in modo indipendente adottare norme urgenti per le imprese;
- compiti *sanzionatori*: l'istituzione rileva in modo autonomo le violazioni e impone le conseguenti sanzioni (solitamente soggette a impugnazione);
- compiti di *risoluzione delle controversie*: l'organismo può risolvere le controversie tra le imprese e tra queste e i loro clienti.

La Tab. 2 riassume la distribuzione dei compiti tra le istituzioni dei nove paesi partner.

Solo in Belgio, in Bulgaria e in Grecia le ANR hanno poteri consultivi, mentre il compito di formulare norme urgenti spetta al ministero competente. Comunque, si evidenzia che nel caso della Bulgaria solitamente il ministero adotta senza modifiche le proposte presentate dal regolatore. Considerando la natura fortemente tecnica delle proposte dei regolatori possiamo supporre che anche negli altri sistemi con simile suddivisione dei poteri le decisioni politiche seguano pedissequamente le opinioni dei regolatori. Il fatto che nella maggior parte dei paesi partner le ANR e le autorità governative si ripartiscano le competenze normative lascia spazio almeno a due interpretazioni. Da un lato, si può presupporre che l'intervento del Governo sia garanzia per il consumatore, dall'altra è ugualmente plausibile che i Governi perseguano primariamente altri interessi, per esempio la massimizzazione dei profitti delle imprese di energia sotto il loro controllo. L'incertezza delle conseguenze delle "interferenze" politiche suggerisce di prestare maggiore attenzione alle soluzioni adottate in alcuni paesi partner, quale per esempio quella di assegnare i poteri di normazione a un ente indipendente con il compito esclusivo della rappresentanza degli interessi dei consumatori. In questo caso, si presume che la regolazione possa essere più incisiva e favorevole per i consumatori (Holburn and Spiller, 2002; Holburn and Vandenberg, 2006; Fremeth, 2006; Simmonds, 2002; NAO, 2004). Al momento non si può dire quale sia la soluzione migliore, se affidare i compiti di rappresentanza degli interessi dei consumatori a un organismo invece di un altro. Ci sono diverse alternative per la valutazione delle quali occorre un'attenta analisi del regime giuridico ed economico nazionale.

I contratti di fornitura di energia ai clienti residenziali

Il controllo sui contratti

I paesi partner hanno adottato differenti modelli di controllo sui contratti di fornitura. Se ne possono individuare quattro:

- esclusivo affidamento alla legge generale dei contratti e al diritto dei consumatori;
- obblighi di informazione: i regolatori stabiliscono quali condizioni devono essere comunicate ai consumatori, ma non il loro contenuto;
- approvazione di condizioni di contratto predisposte dai fornitori o dalle loro associazioni di categoria;
- condizioni obbligatorie da inserire in ogni contratto di fornitura residenziale.

Tab. 3 – Modelli di controllo dei contratti di fornitura

Nazione	Informazioni	Normativa generale	Approvazione	Condizioni obbligatorie
Austria	X	X		X
Belgio	X		X	X
Bulgaria	X		X	
Rep. Ceca		X		
Finlandia	X	X	X	X
Grecia	X		X	X
Italia	X	X		X
Lituania	X	X	X	X
Slovacchia	X	X		X

La Tab. 3 riassume la posizione in ogni paese partner.

Soltanto l’Austria (fino alle nuove regole introdotte nel 2006) e la Repubblica Ceca utilizzano la legge generale a tutela del consumatore che regola le condizioni generali di contratto come dispositivo protettivo principale. Tutti gli altri paesi partner hanno integrato la legge generale con leggi specifiche. Le risultanze dell’indagine hanno dimostrato che in un settore come quello dell’energia sono necessari interventi normativi specifici per garantire un’effettiva tutela del cliente residenziale.

Il contenuto dei contratti residenziali - Disdetta da parte del cliente

Tradizionalmente, i contratti stipulati dai consumatori residenziali con i fornitori monopolisti erano di durata indefinita (i cosiddetti contratti *evergreen*). Il consumatore aveva il diritto di recedere dal contratto con un breve preavviso, mentre il fornitore aveva il diritto di cambiare il prezzo e altre condizioni. Nei mercati liberalizzati, i contratti di durata indeterminata sono ancora le forme di accordo più diffuse nel segmento domestico. Tuttavia, i fornitori propongono sempre più spesso contratti con tariffe fisse, con durata che varia da uno a tre anni. Nella maggior parte dei casi, il termine per il preavviso di disdetta della fornitura da parte del cliente è di due mesi.

Il contenuto dei contratti residenziali - Recesso da parte del fornitore

Sia l'elettricità sia il gas soddisfanno i bisogni fondamentali e non possono essere sostituiti facilmente. Per questo motivo, la maggior parte dei paesi partner non permette che i fornitori cessino la fornitura arbitrariamente. Tra le possibili cause di rescissione dal contratto da parte del fornitore si possono distinguere: 1) le cause collegate all'azienda (per esempio fallimento o uscita dal mercato); 2) il consumatore non paga o ruba l'energia; 3) il consumatore non può permettersi di pagare. Queste situazioni impongono risposte regolatrici differenti: per esempio, nel secondo caso al fornitore dovrebbe essere permesso di rescindere il contratto, ma al consumatore dovrebbe essere data l'occasione di estinguere il suo debito, oppure nell'ultimo caso la disdetta del fornitore dovrebbe essere proibita introducendo metodi alternativi/agevolati per il pagamento delle fatture. Molte e interessanti sono le diverse soluzioni adottate dai diversi paesi partner, in particolare riguardo le categorie di clienti svantaggiati, come per esempio ciò che accade nella regione di Bruxelles, dove forme di pagamento dilazionato sia affiancano ad azioni di assistenza dei servizi sociali o all'adozione di contatori prepagati con limitatori di energia. Riteniamo interessante citare ancora il caso della regione di Bruxelles, secondo la cui normativa le interruzioni di fornitura sono vietate senza un ordine giudiziario.

Modifica unilaterale delle condizioni di contratto

A causa delle frequenti variazioni dei fattori economici che influenzano i prezzi dell'energia, è previsto in generale che il fornitore possa modificare i relativi termini contrattuali senza il consenso del cliente. La maggior parte dei paesi permettono i cambiamenti unilaterali da parte del fornitore. Allo stesso tempo, provano a proteggere i consumatori dando loro il diritto di ritirarsi previa comunicazione scritta al cliente delle modifiche a venire. Le relazioni dell'ERGEG (*European Regulator's Group for Electricity and Gas*) precisano la grande varietà di procedure che regolano i cambiamenti unilaterali e il grado di protezione accordato ai consumatori. La ricerca dimostra come il problema della protezione accordata ai consumatori residenziali in caso di modifica delle condizioni contrattuali non sia uniforme nei paesi partner. Nel regolare questo aspetto dovrebbero essere considerati tre principi:

- in primo luogo, la deviazione dalla regola generale, che richiede il consenso di entrambe le parti per cambiare i termini del contratto, dovrebbero essere permessa soltanto se giustificata dalle peculiarità del contratto, di fornitura;
- secondariamente, dovrebbero essere fornite al consumatore dettagliate informazioni per permettergli di capire i motivi del cambiamento e di decidere se cercare offerte migliori;

- in terzo luogo, il diritto di modificare i termini del contratto dovrebbe funzionare in entrambi i sensi. Se il fornitore è autorizzato ad aumentare il prezzo quando i relativi costi di acquisizione aumentano, il consumatore dovrebbe essere autorizzato a una riduzione dei prezzi ogni volta che i costi di acquisizione diminuiscono.

La ricerca ha consentito di proporre una lista di possibili circostanze che potrebbero garantire l'applicazione coerente di ciascuno dei sopra elencati principi. Tali proposte potrebbero essere tenute in considerazione nella predisposizione della Carta europea dei diritti dei consumatori di gas e di elettricità.

- Le modifiche unilaterali dovrebbero essere permesse solamente per quanto riguarda i prezzi e non per altri termini. Mentre l'alta variazione dei fattori economici che influenzano il prezzo di energia chiede gli adattamenti ricorrenti durante la durata del contratto, non sembra esserci motivo per deviare dalla regola generale del consenso reciproco delle parti per tutti gli altri termini;
- le modifiche unilaterali dovrebbero essere simmetriche. Come il fornitore ha il diritto di modificare il contratto nel caso di cattivo andamento del mercato, il consumatore dovrebbe avere il diritto a sua volta di modificare le condizioni in caso di momenti sfavorevoli;
- il consumatore dovrebbe ricevere una comunicazione scritta personale prima della data di entrata in vigore delle modifiche (non meno di due mesi);
- la comunicazione personale dovrebbe spiegare se le modifiche dipendono dalle scelte aziendali del fornitore o da cause indipendenti da lui e a quanto ammonterà l'eventuale aumento di prezzo;
- la comunicazione personale dovrebbe specificare le circostanze per il recesso del cliente senza alcuna penale.

I reclami dei consumatori e le procedure di soluzione extragiudiziale delle controversie

Analizzando le procedure dei diversi organi cui è affidata la competenza per la conciliazione dei reclami dei consumatori, si è visto che la loro efficienza va aumentata anche al fine di garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e semplicità di cui nelle direttive sull'elettricità e il gas e i principi contenuti nella Raccomandazione 257/98/CE della Commissione. Inoltre, pare si possa affermare che i consumatori non siano adeguatamente informati sull'opportunità di avvalersi di organismi *ad hoc* per la soluzione delle controversie con gli operatori. In qualche modo, i risultati della ricerca vengono confermati dall'indagine dell'Eurobarometer sulla soddisfazione dei consumatori nei servizi

di interesse generale dei settori del gas e dell'elettricità, secondo cui il numero di reclami è aumentato fra il 2000 e il 2004, dato fisiologico con l'aumentare degli operatori, ma ciò che rileva qui è che il 41% degli utenti ritiene che i loro reclami fossero gestiti malamente. La Tab. 4 ricapitola i reclami dei consumatori di energia secondo i dati disponibili.

Tab. 4 – Reclami dei consumatori 2004-2006

Nazione	Elettricità	Gas	Casistica
Austria	160 (Ott. 2005-Sett. 2006)	Errori di fatturazione, costi di attivazione, rateizzazione	
Belgio	n.d.	n.d.	
Bulgaria	398	20	Errori di fatturazione, distacco
Rep. Ceca	30	n.d.	
Finlandia	n.d.	n.d.	n.d.
Grecia	19	16	Danni all'abitazione, ritardi o rifiuti di allaccio, errori di fatturazione, qualità del servizio
Italia	800	840	Interruzione del servizio, errori di fatturazione, collegamento di rete, termini contrattuali, qualità del collegamento, sospensione illegittima della fornitura
Lituania	283	19	Illegittimità della connessione, interruzione illegittima, fatturazione
Slovacchia	32	Tariffe, qualità del servizio e condizioni economiche	
Polonia	609 (2004)	Tariffe, connessione, fatturazione	
UK (Energywatch)	62.075 (2005-2006)	Fatturazione	
UK (Energy Supply Ombudsman)	100 (2006-2007)	Contatori, trasferimenti, fatturazione	
Portogallo	567 (2005)	83 (2005)	Fatturazione, danni, sicurezza
Ungheria	899 (2005)	341 (2005)	Contatore, addebiti dei consumi, fatturazione
Lettonia	69 (2005)	n.d.	Contatore, pagamenti
Totale	1.500	895	

n.d.: non disponibile.

Il ruolo delle associazioni dei consumatori

Analizzando le diverse forme di coinvolgimento delle associazioni di consumatori nei processi regolatori nei mercati dell'energia si possono evidenziare due tendenze: paesi in cui le associazioni sono direttamente coinvolte nel processo regolatore secondo la forma della consultazione e, all'opposto, realtà in

cui non vi è alcuna partecipazione. A favore della prima soluzione, in quanto foriera di benefici, si schierano coloro che ritengono che la partecipazione dei consumatori possa aumentare la qualità del servizio, ridurre i conflitti fra le categorie, rinforzare la legittimità democratica delle scelte, riducendo l'influenza del commercio e dei gruppi di interesse industriali. Dall'altra parte, vi sono realtà che rilevano che sia nei casi di coinvolgimento diretto dei consumatori sia tramite le loro associazioni si possono raggiungere adeguati livelli di intervento. La complessità tecnica dei mercati dell'energia è il fattore più importante che impedisce una più ampia partecipazione della gente a cui mancano le conoscenze necessarie a intervenire in un processo regolatore. Inoltre, si rileva che sia le ANR sia i governi sostengono raramente la partecipazione attiva dei consumatori in tutte le funzioni della regolazione. Ciò è tipico della tradizione tecnocratica, che tende a scartare il contributo dal grande pubblico e a dare la priorità quasi esclusiva ai giudizi tecnici. Si evidenzia, inoltre, a sfavore che le associazioni di consumatori, a volte, rappresentano soltanto una parte e non la maggioranza. Aumentare la loro partecipazione nel settore dell'energia potrebbe migliorare il processo regolatore. I vari modelli di partecipazione del consumatore o di sue rappresentanze possono anche essere creati *ex novo*, variando dalla presentazione di osservazioni scritte alla creazione di un avvocato del consumatore pagato dallo Stato (Hira et al. 2005).

Raccomandazioni finali

A conclusione della ricerca sono state formulate alcune raccomandazioni rivolte primariamente alla Commissione, che si riportano di seguito suddivise per ambito d'analisi.

Costi di ricerca e di cambiamento fornitore

La riduzione dei due tipi di costi è forse il più importante obiettivo su cui i regolatori europei e nazionali dovrebbero concentrarsi. Il basso tasso di cambio fornitore, documentato nella maggior parte dei paesi partner, dimostra che i consumatori trovano difficoltà nell'esercitare il proprio potere di scelta. Allo stesso tempo, le aziende elettriche cercano di rendere la comparazione fra diverse offerte più onerosa per i consumatori. Come soluzione a tali problematiche, formuliamo le seguenti raccomandazioni:

- 1) Le Autorità Nazionali di Regolazione dovrebbero adottare un codice di condotta commerciale, che riguarda la fase pre-contrattuale. Tale codice dovrebbe incoraggiare la comparabilità tra le offerte e scoraggiare le aziende

elettriche dal fornire offerte troppo complesse. Belgio e Italia offrono esempi utili a tale riguardo.

- 2) Le ANR dovrebbero incoraggiare un codice di condotta volontario in materia di pubblicità e marketing, nel quale siano specificati i principi generali della direttiva sulle pratiche commerciali sleali. L'obiettivo principale sarebbe aiutare le ANR a monitorare il comportamento delle aziende elettriche.
- 3) La Commissione europea o l'ERGEG dovrebbero prevedere delle linee guida sulla legittimità delle pratiche ampiamente diffuse nel settore dell'energia, come programmi di fidelizzazione, sconti e clausole vincolanti. Poiché la validità di tali pratiche dipende da valutazioni complesse che devono equilibrare diversi fattori, sarebbe utile creare una struttura legale uniforme a livello europeo. Tale misura potrebbe essere giustificata su due fronti: per prima cosa, evita doppie valutazioni all'interno di ogni sistema nazionale di regolazione; secondo, evita, a livello nazionale, il rischio di giudizi contrastanti che ostacolerebbero lo sviluppo del mercato interno dell'energia.

Analisi econometrica e regolazione dei mercati residenziali

Le analisi econometriche tendono a confermare che i clienti residenziali traggono benefici dalla liberalizzazione in quei paesi dove l'apertura del mercato è stata già raggiunta. D'altra parte, una liberalizzazione parziale tende a contrastare i consumatori residenziali sia in termini relativi (in riferimento ai clienti industriali dello stesso paese) sia assoluti (in riferimento ai clienti residenziali dei paesi dove residenziali e industriali ricevono lo stesso trattamento). L'apertura del mercato nel 2007 dovrebbe portare uniformità tra clienti residenziali e industriali, e limitare i pregiudizi contro quelli residenziali; tuttavia, i problemi continuano a persistere.

- 4) Alti livelli di concentrazione nei mercati *upstream* e *downstream* diminuiscono gli effetti di riduzione dei prezzi nel processo di liberalizzazione. Azioni più efficaci dovrebbero, quindi, essere previste per favorire la concorrenza nei mercati dell'energia e del gas. In particolare, raccomandiamo una maggior supervisione per evitare condotte anti-concorrenziali, *predatory pricing*, e comportamenti lesivi.
- 5) Nei paesi dove i consumatori sono più informati e il cambio di fornitore è più agevole, i prezzi sono mediamente più bassi. Maggiori informazioni ai consumatori e una procedura di cambio fornitore più semplice ed economica sono fattori fondamentali per un effettivo processo di liberalizzazione.
- 6) Misure politiche orientate a favorire i clienti industriali, per esempio un mercato a contratto bilaterale e/o *merchant lines* accessibili solo ai clienti industriali, danneggiano i clienti residenziali. È fondamentale capire che le misure di politica industriale tendono a ostacolare i clienti residenziali. Per quanto riguarda la linea politica, è necessario che tale compromesso venga

valutato e che sia fatta una completa analisi della tassazione, comprendente anche i clienti, prima di ogni decisione riguardante la politica industriale.

I contratti con i consumatori

- 7) Sarebbe utile sviluppare un modello standard di contratto per la fornitura di energia e gas a livello europeo. Le associazioni industriali potrebbero assumersi tale incarico sotto la supervisione della Commissione europea o dell'ERGEG. In alternativa, il modello di contratto potrebbe essere inserito nella prossima Carta dei diritti degli utenti di energia e gas. Potrebbe, inoltre, essere applicato, su base volontaria, nei paesi membri, ma anche come punto di riferimento per regolatori e giudici. Per incoraggiare tale iniziativa, il modello di contratto dovrebbe evitare lo scrutinio pubblico a livello nazionale.
- 8) I consumatori residenziali dovrebbero avere il diritto di recedere da un contratto in qualsiasi momento. Permettere alle compagnie elettriche di applicare condizioni troppo restrittive per i consumatori rischia di aumentare i costi di trasferimento. Inoltre, non vi è alcuna prova convincente che le compagnie elettriche non siano in grado di far fronte al rischio di un recesso anticipato.
- 9) Le ANR dovrebbero stilare linee guida riguardanti le procedure da seguire per lo scollegamento di quei consumatori che non possono più continuare a pagare le bollette. Le norme più dettagliate riguardanti questo argomento sono fornite dalle norme statutarie belga e finlandese. Altri esempi utili ci vengono dalle linee guida pubblicate dall'OFGEM (*Office of Gas and Electricity Markets*) nel 2003 e dalla *British Energy Retail Association*.
- 10) Per quanto riguarda le modifiche unilaterali apportate dalle aziende elettriche, dovrebbero essere applicati due principi fondamentali. Per prima cosa, le modifiche dovrebbero essere limitate al prezzo del contratto. Poiché tali prezzi sono spesso instabili, sarebbe opportuno garantire flessibilità al fornitore, in modo che possa adattare le offerte ai cambi repentini delle condizioni di mercato. In secondo luogo, i consumatori dovrebbero ricevere informazioni adeguate per comprendere le ragioni delle modifiche e decidere se richiedere ulteriori offerte. Da ultimo, il diritto del fornitore a modificare il contratto a proprio vantaggio quando le condizioni di mercato sono sfavorevoli, dovrebbe essere bilanciato dal diritto dei consumatori a una diminuzione di prezzo nel momento in cui le condizioni di mercato permettono ai fornitori di ridurre i costi di approvvigionamento.

Qualità del servizio

Il rapporto finale mostra che la qualità del servizio nei diversi Paesi analizzati non è uniforme. Esistono differenti standard per la misurazione della qualità

del servizio e ciò rende difficile valutare *performance* positive o negative delle imprese. Le seguenti tre raccomandazioni che proponiamo sono finalizzate ad adottare un modello d'analisi comune.

- 11) La Commissione europea dovrebbe sfruttare i vantaggi inclusi nell'art. 28 delle direttive sull'energia e gas, in riferimento agli alti livelli di servizio pubblico, e sottoporre al Parlamento e al Consiglio europei una proposta atta a estendere le competenze delle ANR per la regolazione della qualità.
- 12) Deve essere incoraggiata con sistemi d'incentivazione la continuità del servizio. I regolatori europei dovrebbero tendere ad armonizzare gli indicatori per schemi d'incentivazione. Nella carta degli utenti vanno inclusi specifici obblighi per promuovere la qualità del servizio.
- 13) Stabilire obbligatoriamente strumenti di risarcimento automatico in caso di mancato rispetto degli standard di qualità. L'ammontare della compensazione può essere fissata discrezionalmente dall'Autorità, ma deve essere di livello tale da stimolare le aziende al rispetto degli standard qualitativi.

Risoluzione delle controversie

Il rapporto evidenzia alcuni problemi con le procedure di soluzione delle controversie. I consumatori devono avere adeguata conoscenza dei meccanismi.

- 14) Devono essere creati organi specializzati per la soluzione delle controversie. Questi organi devono avere il potere di imporre forme di risarcimento automatico.

Partecipazione delle associazioni

- 15) La rappresentanza dei consumatori deve essere garantita attraverso la partecipazione delle loro associazioni in organismi di controllo o direttamente nei consigli di amministrazione delle società. In Repubblica Ceca e in Belgio si è scelta questa via.
- 16) Imporre consultazioni periodiche delle associazioni dei consumatori anche attraverso procedure online.
- 17) Organizzazione da parte della Autorità di regolazione di percorsi formativi.

Riferimenti bibliografici

- EREGG, *Customer Information Handbook - A review of Good Practices*, 6 December 2006, p. 36.
- Holburn G.L.F., Vandenberg R.G., *Consumer Capture of Regulatory Institutions: The Creation of Public Utility Consumer Advocates in the United States*, 126 Pub. Choice 45, 2006.
- Holburn G.L.F., Spiller P.T., *Interest Group Representation in Administrative Institutions: The Impact of Consumer Advocates and Elected Commissioners on Regulatory Policy in the United States*, Power Working Paper 002, U. Cal., Berkeley, 2002, (<http://www.ucei.berkeley.edu/ucei/pubs-pwp.html>).
- Fremeth A., *Rethinking Regulation: The Influence of the Institutional Environment on Regulatory Policy*, Working Paper ESNIÉ, 2006, (<http://esnie.u-paris10.fr/en/2006/>).
- Simmonds G., *Consumer Representation in the UK*, Research Report 11, Centre for the Study of regulated Industries, 2002, (<http://www.bath.ac.uk/csi/index.html>).
- NAO, *Energywatch and Postwatch: Helping and Protecting Consumers*, Report by the Comptroller and Auditor General, 15 October 2004 (www.nao.gov.uk).
- Hira A. et al., *Deregulation and Participation: An International Survey of Participation in Electricity Regulation*, 18 (1) Governance 53, 2005.