



CONVEGNO

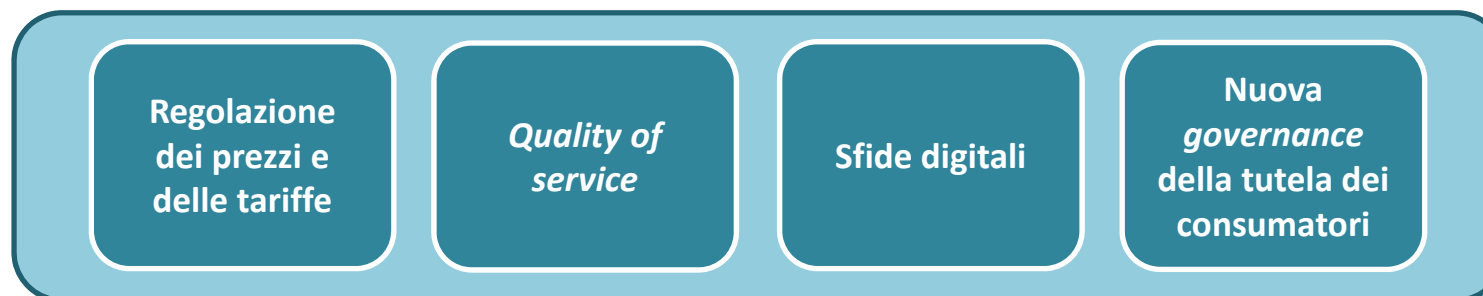
CONSUMARE MEGLIO. COME ORIENTARE LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI A RETE  
VERSO UN MIGLIORE RAPPORTO QUALITA'/PREZZO

**- CRITICITÀ DELLA REGOLAZIONE E PROPOSTE -**

Roma, 4 dicembre 2014

# 1. Oggetto ed obiettivi

I **4 temi** oggetto di analisi del documento «Consumatori in rete 2014» rappresentano alcune delle principali criticità che oggi caratterizzano il rapporto Consumatori-Imprese-Regolatori.



Attraverso un percorso di analisi, partecipato dagli stakeholders nel corso 4 incontri dibattito ci si è interrogati sul contesto di mercato esistente, sulle sue criticità e sui possibili spazi di manovra per apportare modifiche in senso migliorativo all'attuale contesto regolatorio.

Per ciascun capitolo, e per ciascun settore, sono state elaborate delle proposte fortemente orientate all'innovazione. Sono stati oggetto di analisi i settori di competenza delle **Autorità di regolazione AEEGSI, AGCOM ed ART**, ovvero **l'energia elettrica, il gas, i servizi idrici, l'audiovisivo a pagamento, le comunicazioni elettroniche e i trasporti**.

Tali settori sono stati declinati nei quattro approfondimenti sopra menzionati, sinteticamente riproposti.

**Gli obiettivi dell'indagine possono essere così sintetizzati:**

- **individuare le principali criticità, con riguardo alla attuale regolamentazione tematica e settoriale;**
- **identificare proposte mirate, da sottoporre all'attenzione delle Istituzioni per migliorare specifici o più generali aspetti che interessano le materie attraverso un pubblico dibattito.**

## 2. Prezzi e tariffe

Dal confronto tra i diversi settori emergono approcci estremamente differenti nella regolamentazione di prezzi tariffe:

Settore	Aspetto regolato	Strumento
<b>Energia</b>	Tariffa default regolata + bonus sociale	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prezzi stabiliti dall'Autorità e aggiornati trimestralmente in base agli andamenti del mercato</li><li>• Sconti in bolletta per clienti con particolari esigenze</li></ul>
<b>Servizi idrici</b>	Tariffa regolata (per i settori rientranti nella definizione di Servizio Idrico Integrato) + Tariffa agevolata	<ul style="list-style-type: none"><li>• Riconoscimento dei costi tramite il meccanismo del revenue-cap.</li><li>• Primo scaglione a tariffa agevolata per tutte le utenze domestiche.</li></ul>
<b>Comunicazioni elettroniche</b>	Servizio universale e roaming	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prezzi di mercato</li><li>• Prezzi massimi stabiliti a livelli europeo per il roaming</li></ul>
<b>Poste</b>	Servizio universale	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prezzi massimi stabiliti dall'Autorità</li></ul>
<b>Trasporto autostradale</b>	Tariffe regolate	<ul style="list-style-type: none"><li>• Price-cap per gli opex</li><li>• Riconoscimento ex-ante o ex-post per i capex</li></ul>
<b>Trasporto ferroviario</b>	Servizio universale (Intercity e notturni)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tariffe regolate tramite contrattazione tra affidante e gestore +</li><li>• Sussidio per la quota di costi non coperti da tariffa</li></ul>
<b>Trasporto Pubblico Locale (TPL)</b>	Tariffe regolate sull'intero settore	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tariffe regolate tramite contrattazione tra affidante e gestore +</li><li>• Sussidio per la quota di costi non coperti da tariffa</li></ul>

## 2.1. Prezzi e tariffe - Settori AEEGSI – Energia & Idrico

### **ENERGIA**

Nel settore energetico, con l'avvio della liberalizzazione, è stata prevista la possibilità di usufruire di un prezzo stabilito dal Regolatore in base agli andamenti del mercato (mercato tutelato).

Nonostante si registri una progressiva riduzione del numero di utenze e dei volumi rientranti nel mercato tutelato di entrambi i settori (pari nell'elettrico a -16% delle utenze nel periodo 2009-2013), tale riduzione risulta modesta rispetto alle aspettative; ne consegue una quota ad oggi ancora molto (probabilmente troppo) forte del mercato tutelato ed **insufficienti tassi di switching** sia da mercato tutelato a mercato libero, sia tra diversi operatori del mercato libero.

Particolare attenzione è stata prestata dall'AEEGSI ai clienti in condizioni di disagio grazie al **bonus sociale**. Con la pubblicazione del TIBEG, infatti, l'Autorità ha armonizzato le discipline dei due settori (elettrico/gas) e proseguito il percorso di tutela dei clienti svantaggiati.

### **IDRICO**

Con delibera 643/2013/R/IDR all'AEEGSI ha emanato il Metodo Tariffario Idrico (MTI), il primo metodo tariffario realmente ispirato ai principi europei del **polluter pays** e del **full cost recovery**, che ha il pregio di dare uniformità e trasparenza ai criteri di formazione delle tariffe e di legare il prezzo dell'acqua al costo della gestione, incluso quello della realizzazione delle infrastrutture necessarie ad incrementare i livelli qualitativi della risorsa e del servizio, in troppi casi inadeguati.

Quanto alla tutela delle utenze disagiate, attualmente è genericamente previsto solo che il primo scaglione di consumo sia offerto con **tariffa agevolata**; tale applicazione indiscriminata dell'agevolazione tuttavia, non è in grado di cogliere le reali necessità dell'utenza.

## 2.2. Settori AGCOM – Comunicazioni elettroniche e Postale

### COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Nel settore in questione la liberalizzazione è in fase decisamente avanzata, tanto che il concetto di servizio universale ha carattere ormai residuale e negli anni si è registrata un'**accesa competizione sui prezzi**.

Un **vincolo alla concorrenza sul prezzo** deriva dalla **politiche europee** che prevedono tetti massimi alle tariffe di roaming (Regolamento 531/2012).

### SETTORE POSTALE

Nei servizi postali, pur scontando la recente attribuzione dei poteri all'AGCOM, si riscontra un'intensa azione dell'Authority volta a **recuperare il gap regolatorio** con gli altri settori e incentivare lo sviluppo della concorrenza.

Ai fini di una più corretta interpretazione del concetto di servizio universale AGCOM ha avviato un'**indagine conoscitiva** sui servizi postali e sull'adeguatezza dell'attuale configurazione del attuale **servizio universale rispetto ai bisogni dell'utenza** (364/14/CONS).

## 2.3 Settori regolati ART – Autostradale, Ferroviario e TPL

### **AUTOSTRADALE**

Il settore autostradale risulta il **più avanzato** tra i settori di competenza dell'ART sotto il profilo delle tariffe ma si rileva una certa disomogeneità nella regolazione, con la copresenza di almeno sei metodi tariffari che si sovrappongono e che presentano comunque, criteri di efficientamento legati al **price-cap**.

### **FERROVIARIO e TPL**

Il sistema di tariffazione del trasporto ferroviario e del TPL è basato in entrambi i casi sostanzialmente sulla **concertazione tra gestore del servizio e decisore pubblico**, risulta del tutto **inadeguato alla promozione dell'efficienza** della gestione e al soddisfacimento delle richieste dell'utenza in termini di qualità del servizio.

Si rende necessaria, dunque, una riforma ed una **uniformazione dei sistemi tariffari**, dotando questi ultimi di reale trasparenza. Tali sistemi devono contemplare meccanismi di aggiornamento che, garantendo la copertura dei costi del servizio, opportunamente sussidiati, contemplino parametri di efficientamento legati ai costi operativi e criteri di premialità connessi alla qualità del servizio. In tal senso si potrebbe ripartire, per il servizio universale ferroviario, dall'implementazione del **price-cap** previsto della delibera CIPE 173 del 1999.

Prima ancora, però, occorre dare **priorità alle gare per l'affidamento del servizio**. Per far sì che l'apertura al mercato sortisca i risultati di cui gli utenti hanno bisogno, occorre prestare grande attenzione alla definizione del mercato rilevante e individuare una dimensione dei lotti banditi che sia in grado di attivare una reale concorrenza per il mercato.

### 3. Qualità del servizio

In tutti i settori analizzati gli standard di qualità garantiti all'utenza sono riportati nella Carta dei Servizi

Settore	Profili di qualità regolati
Energia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Carta dei servizi</li><li>• Indicatori di qualità definiti nel TIQV</li></ul>
Servizi idrici	<ul style="list-style-type: none"><li>• Carta del servizio idrico integrato e Regolamento d'utenza</li></ul>
Comunicazioni elettroniche	<ul style="list-style-type: none"><li>• Qualità del servizio universale, qualità del servizio di customer care, carta dei servizi, indicatori di qualità</li></ul>
Audiovisivo a pagamento	<ul style="list-style-type: none"><li>• Carta dei servizi e criteri di qualità</li></ul>
Poste	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consultazione per l'adozione della Carta dei servizi</li></ul>
Trasporto ferroviario e TPL	<ul style="list-style-type: none"><li>• Carta dei servizi</li></ul>

## 3.1. Settori regolati AEEGSI – Energia & Idrico

### **ENERGIA**

Nel settore in esame la regolazione della qualità risulta essere piuttosto stringente sia in termini numerici che qualitativi, con il conseguente rischio di mantenere **alti i costi dell'assistenza alla clientela** e di ingessare il mercato in termini di **difficoltà nel differenziare l'offerta a livello qualitativo**.

Le imprese sono tenute a garantire a propri clienti determinati livelli qualitativi, in gran parte stabiliti dalle direttive dell'Autorità e pubblicati nella Carta di qualità dei Servizi cui garantire la massima pubblicità.

Gran parte dell'interno del TIQV il regolatore disciplina gli aspetti relativi alla qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e gas, dedicando una sezione apposita ai servizi telefonici di assistenza.

### **IDRICO**

Si ravvisa una **forte eterogeneità della qualità commerciale** del servizio dovuta alla **scarsa e/o difforme applicazione** delle indicazioni in materia di **Carte dei servizi** (sancite dal d.P.C.M. del 29 aprile 1999) che di fatto lascia l'utente senza chiari riferimenti nella conduzione del rapporto con il proprio fornitore del servizio idrico.

## 3.2. Settori regolati AGCOM

### **AUDIOVISIVO A PAGAMENTO**

Il settore dell'audiovisivo a pagamento ha una **naturale predisposizione ad investire in qualità**, individuando nella stessa un'**opportunità di competizione**, anziché un mero obbligo di prestazione. La regolamentazione della qualità dei servizi è incentrata sullo strumento della **carta dei servizi** e sull'obbligo di fornire informazioni sugli obiettivi di performance, i cui risultati sono sottoposti a pubblicazione, sulla base di criteri stabiliti dall'Autorità.

### **COMUNICAZIONI ELETTRONICHE**

Nel settore in esame vigeva (fino al 2012) una struttura regolatoria molto stringente, che se fosse stata confermata avrebbe rischiato di essere eccessivamente onerosa per gli operatori. Come riscontrato anche per il settore energetico, obblighi di *performance* troppo elevati non necessariamente implicano un incremento della qualità, ma al contrario potrebbero comportare un appiattimento dell'offerta che non gioverebbe né allo sviluppo del mercato né, tantomeno, ai consumatori.

### **SETTORE POSTALE**

Emerge una profonda volontà di rinnovare il settore dalle fondamenta iniziando dall'**individuazione delle reali esigenze dei consumatori**, in particolare con l'avvio della citata indagine conoscitiva per la definizione del servizio universale.

### 3.3. Settori regolati da ART – Ferroviario e TPL

#### *FERROVIARIO e TPL*

Nel settore dei trasporti si registra un **buon livello di diffusione della Carta dei servizi**; ciononostante i livelli di qualità del servizio risultano troppo spesso inadeguati alle necessità dell'utenza.

Nel trasporto ferroviario, per i **treni a media-lunga percorrenza**, la qualità è regolata secondo gli standard previsti dal **Regolamento 1371/2007** nel quale si ritrovano gli standard minimi anche in relazione all'**indennità minima da corrispondere all'utenza in caso di ritardo**. In tale ambito l'Italia è attualmente **allineata ai livelli minimi indicati dal legislatore europeo**, così come la Germania, ma è allo studio un innalzamento di tali standard, sull'esempio di quanto già fatto dai principali operatori francese e soprattutto spagnolo.

Tuttavia il tema della qualità deve essere inquadrato in una visione d'insieme del servizio, in special modo se ci si riferisce ai settori del **trasporto ferroviario** e del **trasporto pubblico locale**.

In quest'ottica è da accogliere positivamente l'indirizzo espresso dall'ART nel "documento di consultazione sulle questioni regolatorie relative alla assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale", attraverso il quale la stessa vuole **inserire la definizione degli standard di qualità ed i contenuti delle carte dei servizi nel riordino della disciplina degli affidamenti del servizio**, riconoscendo alla **qualità un ruolo pro-competitivo** troppo spesso ignorato anche in altri settori.

## 4. Sfide digitali

L'interesse al tema del digitale si coglie a pieno scorgendo le opportunità che potrebbero derivarne in termini di recupero di efficienza e competitività, dell'Europa e dell'Italia (l'attuazione delle strategie previste per lo sviluppo del digitale aumenterebbe il PIL europeo del 5% nel corso di otto anni e creerebbe 3,8 milioni di nuovi posti di lavoro nel lungo periodo).

Lo sviluppo di tecnologie digitali abilitanti (Big data e open data, cybersecurity, smart optical and wireless network technologies, ecc.) e le ricadute positive dei nuovi servizi (Telecommunication services, servizi audiovisivi convergenti, Smart&Clean Energy, mobilità e trasporti, e-gov, ecc.) possono rappresentare la chiave di volta per **favorire la ripresa economica, il rilancio degli investimenti infrastrutturali e la creazione di nuovi servizi per i cittadini, per le imprese e per la Pubblica Amministrazione.**

Svariati sono i contenuti oggetto del dibattito in materia: lo stato e le possibili evoluzioni delle infrastrutture esistenti, l'attuale configurazione di domanda e offerta, il ruolo degli operatori, delle Autorità e dello Stato.

Lo studio ha dunque focalizzato l'attenzione su due macro aree:

- **contesto strategico europeo e nazionale:** Horizon 2020, Agenda Europea e Agenda Digitale italiana, in particolare si sono osservati, in un'ottica di comparazione europea, i traguardi raggiunti, gli obiettivi mancati e le prossime sfide;
- **contesto regolamentare:** si è focalizzata l'attenzione su quei settori in cui si registrano, più che in altri, iniziative «digitali» ad opera delle Autorità di regolazione.

## 4.1. Il quadro di valutazione europeo: focus Italia

L'Agenda Digitale Europea ha individuato oltre 100 azioni specifiche necessarie affinché sia possibile sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, attraverso un mercato digitale unico basato su Internet veloce e superveloce.

Dai dati presenti in tabella emerge un quadro di arretratezza del nostro paese nello sviluppo della comunicazione digitale a tutti i livelli.

Il **grave ritardo** riguarda tanto il livello di sviluppo **infrastrutturale** quanto l'**inadeguatezza dei livelli di domanda** che, ad oggi, non fungono da sufficiente stimolo per investire.

Con particolare riferimento alle reti di nuova generazione, si segnalano i seguenti dati di comparazione:

Descrizione indicatore	Baseline nazionale	Media UE	Valore obiettivo
Popolazione che non ha mai usato internet	34,4% (2013)	20,5% (2013)	15% (2015)
Popolazione che usa internet regolarmente	56% (2013)	71,7% (2013)	75% (2015)
Popolazione che acquista online	19,7% (2013)	47,3% (2013)	50% (2015)
Popolazione che acquista online all'estero	6,6% (2013)	12,1% (2013)	20% (2015)
Famiglie con utenza in banda larga (≥ 100Mbps)	0% (2012)	2% (2012)	50% (2020)
Popolazione con una qualche competenza digitale (bassa, media, alta)	56% (2012)	67% (2012)	83% (2015)
Popolazione che usa on-line banking	21,7% (2013)	41,8% (2013)	72,7% (2016)
Popolazione che carica sul web contenuti digitali propri	18% (2012)	26,1% (2012)	34,2% (2015)
Popolazione che partecipa a social network in internet	31,6% (2013)	42,9% (2013)	56,5% (2015)
Popolazione con contratti mobile in banda larga	52% (2012)	54% (2012)	82% (2015)
Popolazione con utenza in banda larga ≥30 Mb/s	0,1% (2012)	4,8% (2012)	9% (2015)

- la fibra ottica copre il 62% delle famiglie europee (nelle aree rurali solo il 18%), in Italia il 21% (nelle aree rurali lo 0%);
- il 76% delle famiglie europee dispone di una connessione in banda larga, in Italia il 68%;
- in Europa il 5,3% degli abbonamenti in banda larga raggiunge la velocità di 100 Mbps, in Italia lo 0%.

## 4.2. La strategia italiana per un'agenda digitale

L'Agenda Digitale Europea ha descritto gli obiettivi ambiziosi che permetteranno all'Unione Europea di sviluppare la propria economia digitale, ma è lasciata ai Paesi membri la scelta delle azioni e delle misure necessarie per raggiungerli.

La misura con cui lo Stato, insieme alle Regioni e agli Enti Locali, interviene nel processo di digitalizzazione definisce, quindi, la strategia italiana per un'agenda digitale, tracciando il confine tra le azioni che deve portare avanti il settore pubblico e quelle che, invece, devono o possono essere delegate al mercato, individuando, quando necessario, meccanismi di incentivazione.

Nel merito delle singole iniziative, le linee di azioni della strategia si possono così riassumere:

Identità digitali; Dati pubblici e condivisione; Competenze digitali e inclusione; Amministrazione digitale; Comunità intelligenti; Mercato digitale; Infrastruttura a banda ultralarga; Datacenter; Sistema pubblico di connettività; Sicurezza.

Dal dossier «Monitoraggio dell'attuazione dell'Agenda digitale italiana» - Servizio Studi – Dipartimento trasporti - pubblicato sul sito web della Camera dei deputati il 5 marzo 2014 risulta che dei 55 adempimenti considerati ne sono stati adottati 17 (per gli adempimenti non ancora adottati in 21 casi risulta già scaduto il termine per provvedere).



### 4.3. Le iniziative digitali nei settori regolati

Focalizzando l'attenzione sulle iniziative nei settori a rete (Energia, Servizi idrici, Comunicazioni elettroniche, Audiovisivo a pagamento, Servizi postali, Trasporti) l'AEEGSI e l'AGCOM appaiono le Autorità più attive nel recepire le opportunità del digitale.

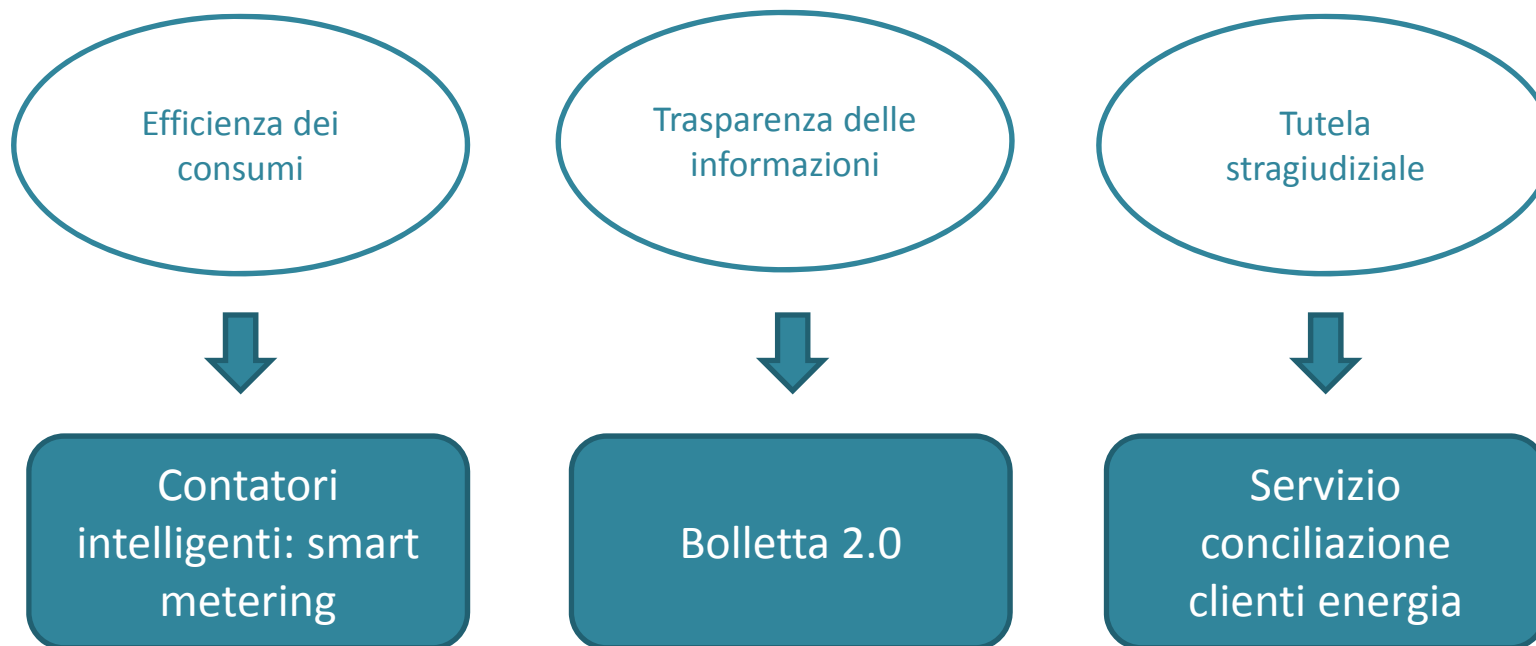
In altri contesti di mercato si registra una forte spinta verso l'innovazione dei servizi, frutto della convergenza tra diverse piattaforme e dell'ingegnerizzazione informatica dei processi a beneficio dell'utente finale (Servizi postali di monitoraggio, servizi audiovisivi interattivi, servizi on demand fruibili attraverso device collegati alla Tv, dematerializzazione dei titoli di viaggio ecc.).

Settori	Iniziative digitali pubbliche	Servizi digitali in libero mercato
<b>Audiovisivo a pagamento</b>	No	Servizi innovativi convergenti, restart, programmi, accessibilità contenuti tramite molteplici device, sviluppo di App, gestione utenza su web
<b>Comunicazioni elettroniche</b>	Progetto Misurainternet fisso e mobile, progetto SINB	Servizi VoIP in mobilità, servizi instant messaging dati, sviluppo di App per assistenza e gestione utenza via web
<b>Energia</b>	Smart metering, Bolletta 2.0., Servizio conciliazione online	Sviluppo di App per assistenza, gestione utenza via web
<b>Servizi idrici</b>	Smart metering multiservice?	No
<b>Servizi postali</b>	No	Servizi web di controllo spedizione, App prenotazione ritiri, etc.
<b>Trasporti</b>	Il d.lgs 179/2012 (c.d. "Decreto Crescita 2.0) prevede che le azioni di TPL promuovano l'adozione di sistemi di bigliettazione elettronica interoperabili a livello nazionale (e biglietti elettronici integrati nelle città metropolitane)	App informative e calcolo percorso, App tempi di attesa, etc.

## 4.4. Settore Energia

Le policy europee e nazionali, in linea con le strategie in Agenda, considerano l'esigenza di reperire soluzioni tecnologiche innovative per il rilancio della competitività dell'industria, limitare la dipendenza dalle importazioni di energia nell'ottica di uno sviluppo sostenibile.

Le iniziative AEEGSI più recenti sono pensate per il consumatore, nell'ottica di una maggiore efficienza del mercato e di instaurare un maggiore grado di fiducia. Esse vanno verso tre distinte direzioni:

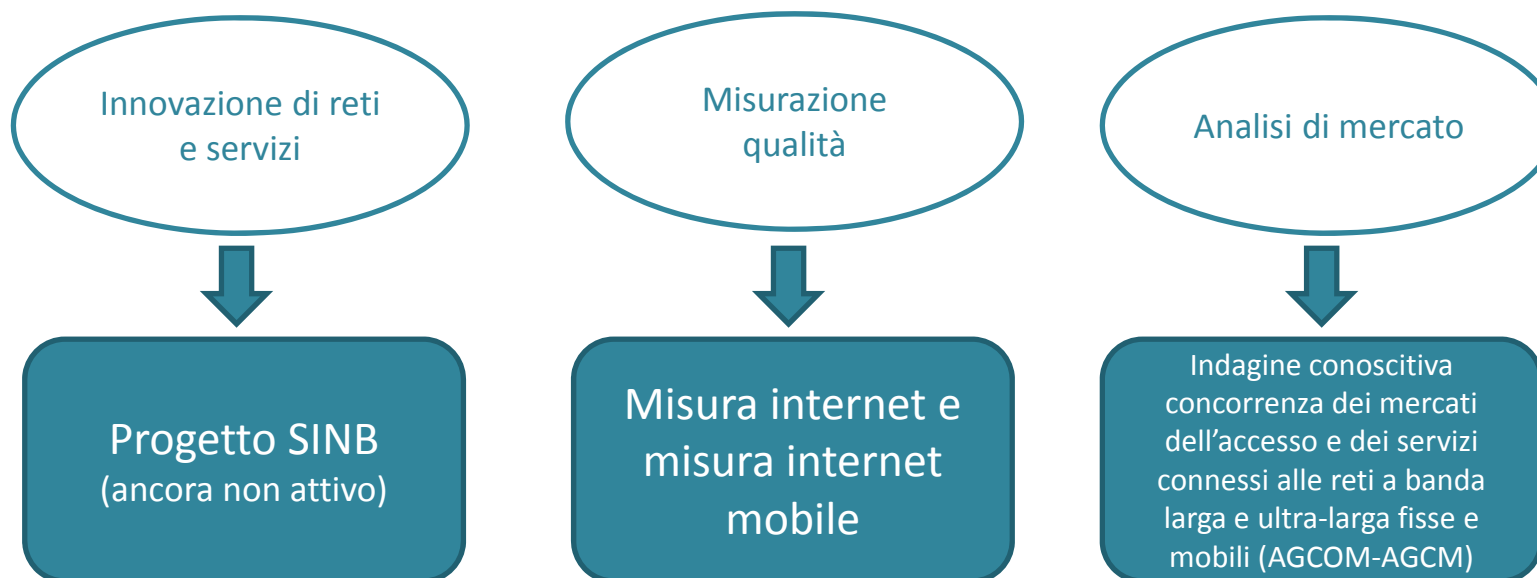


## 4.5. Settore delle comunicazioni elettroniche

Quanto è stato osservato in merito alle policy europee ed italiane in tema di digitale impone di considerare le TLC come un settore chiave per la stretta relazione esistente fra comunicazioni e crescita economica. Il settore delle TLC ha abilitato in misura tangibile non solo le possibilità di comunicazione e l'inclusione sociale, ma anche l'attività economica e la produttività in tutti i settori dell'economia.

Un rilevante peso nella implementazione del portafoglio di servizi attualmente nella disponibilità dei consumatori/utenti è frutto senza dubbio del contributo di altri soggetti, dell'emergere di nuovi modelli di business basati su internet, dello sviluppo di device connessi e dell'internet of things, della convergenza tra piattaforme (ad es. la piattaforma televisiva e quella del web), ecc.

Il settore delle comunicazioni elettroniche rappresenta un mercato maturo che sta subendo una forte contrazione economica in termini di ricavi. In tale contesto economico, il regolatore ha posto in essere regole per la corretta instaurazione della concorrenza e per definire diritti ed obblighi a tutela dei consumatori, sintetizzabili in tre macro aree:



## 5. La nuova governance in materia di tutela dei consumatori

Le novità intervenute nel nostro ordinamento a seguito del recepimento della direttiva 2005/29/CE, sulle pratiche commerciali scorrette e della direttiva 2011/83/UE, c.d. “Consumer Rights”, avente ad oggetto la tutela del consumatore (rispettivamente avvenuti con il d.lgs 146/2007 e il d.lgs 21/2014), impongono una riflessione sul possibile impatto dei nuovi assetti di governance sul sistema di tutela (lato consumatori ed imprese).

In passato, il contemporaneo esercizio di poteri sanzionatori ha determinato orientamenti giurisprudenziali contrastanti, con conseguente incertezza del diritto e duplicazioni di interventi (sanzionatori) che hanno inevitabilmente sottolineato la necessità di un intervento per eliminare le interferenze tra le attribuzioni delle Autorità settoriali (AGCOM, Banca d’Italia, Consob) e quelle delle Autorità trasversali, preposte all’applicazione del Codice del Consumo (AGCM).

La questione del conflitto di attribuzioni tra autorità (rapporto tra disciplina generale e di settore sulle pratiche commerciali scorrette) può essere suddiviso in fasi distinte in considerazione delle vicende (normative, giurisprudenziali e convenzionali) intervenute nel corso del tempo.



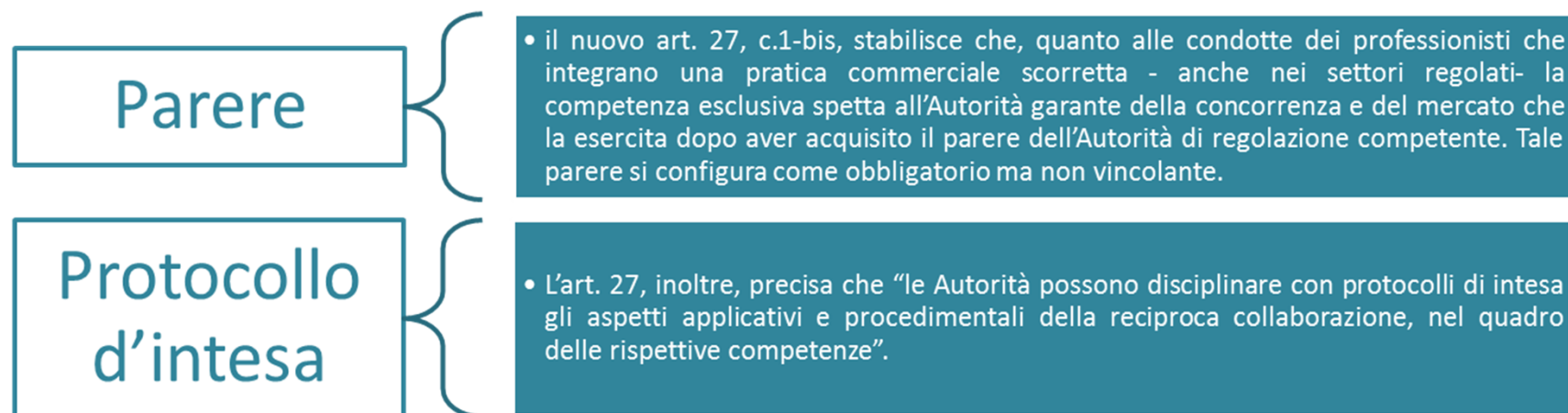
## 5.1. Fase 5 - La nuova governance

L'avvio della procedura di infrazione comunitaria e l'esigenza di recepimento della direttiva 2011/83/UE (c.d. «Direttiva Consumer rights»), avente ad oggetto la semplificazione e l'aggiornamento delle norme sulla tutela dei consumatori nei contratti negoziati fuori, dentro i locali commerciali e nei contratti a distanza, ha portato il legislatore ad approvare il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21.

Il Decreto, tra l'altro, stabilisce nuove regole di governance della tutela dei consumatori, attribuendo la competenza esclusiva in tema di pratiche commerciali scorrette all'AGCM.

Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolamentazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta.

I possibili scenari di collaborazione si articolano su due fronti: l'istituto del parere e i protocolli di intesa tra Autorità.



## 5.2. I nuovi protocolli di intesa tra Autorità

Con riferimento ai protocolli d'intesa tra Autorità di settore ed AGCM, è da sottolineare che lo strumento in questione non rappresenta una novità. Tuttavia, sulla base del riferimento espresso nel Decreto le intese sono state potenziate.

La maggioranza dei Protocolli recentemente sottoscritti integrano o modificano protocolli esistenti (AGCM-IVASS: precedente protocollo generale 2013; AGCM-Banca di Italia: precedente protocollo quadro 211; AGCM- AEEGSI: precedente protocollo quadro 2012) mentre la collaborazione AGCM-ART rappresenta la prima manifestazione di cooperazione per la “novella” Autorità dei Trasporti.

### I Protocolli d'intesa post d.lgs. 21/2014

<b>AGCM-IVASS 7/10/14</b>	Coordinamento tra le due Autorità volto a garantire una efficace tutela dei consumatori nei rapporti con le imprese di assicurazione e con gli intermediari assicurativi anche mediante lo scambio di informazioni e dati acquisiti nell'esercizio delle rispettive funzioni, sempre nel rispetto dei principi di autonomia e indipendenza
<b>AGCM-BANCA DI ITALIA 14/10/2014</b>	Protocollo in materia di tutela dei consumatori nel mercato bancario finanziario (assicurare un'efficace tutela dei consumatori nei rapporti con gli intermediari bancari e finanziari; promuovere l'efficienza e la coerenza dell'azione amministrativa; contenere gli oneri che gravano sugli intermediari in ragione dell'esercizio dell'attività di vigilanza; evitare sovrapposizioni nei rispettivi interventi a tutela dei consumatori
<b>AGCM-AEEGSI 29/10/2014</b>	Rafforzare la tutela dei consumatori, con particolare riferimento alle pratiche commerciali scorrette nei settori regolati, individuando strumenti, procedure e termini per assicurare un'efficace coordinamento tra le due Autorità e dare puntuale e concreta attuazione alle novità in tema di tutela dei consumatori introdotte dal D.lgs 21/2014
<b>AGCM – ART 31/10/2014</b>	Il protocollo d'intesa, il primo sottoscritto da ART, coordinerà e renderà più efficace e incisiva l'esecuzione dei mandati istituzionali delle due Autorità, in particolare nel comune interesse a sviluppare e mantenere adeguati livelli di concorrenza nei mercati e di tutela dei consumatori

## 5.3. Provvedimenti post d.lgs. 21/2014

### AEEGSI

Con la **delibera 266/2014/R/com** l'AEEGSI ha adeguato la propria regolazione in materia di tutela dei consumatori.

L'Autorità ha apportato le **modifiche necessarie al Codice di condotta commerciale** ed alle altre disposizioni in materia di consumatori.

Le variazioni intervenute a seguito del recepimento della Direttiva, coerentemente alla struttura del Decreto di recepimento, riguardano: **le informazioni precontrattuali** che i professionisti devono fornire ai consumatori prima della conclusione dei contratti; **i requisiti formali** di conclusione e **il diritto di ripensamento** nei contratti a distanza e negoziati fuori dai locali commerciali. Altra necessità di adeguamento si rinvia in materia di procedure di recesso (delibera 144/07), di switching (delibere 138/04 e ARG/elt 42/08) e di contratti non richiesti (153/2012/R/com).

### AGCOM

Con la **delibera n. 410/14/CONS** l'AGCOM ha adottato il nuovo **Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni** anche al fine di coordinare e rendere più efficiente l'esercizio della potestà sanzionatoria dell'AGCOM anche sulla base dell'evoluzione della normativa attribuita all'Autorità delle competenze di vigilanza e sanzionatorie.

Inoltre, con la stessa delibera viene indetta la Consultazione pubblica sul documento recante «linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'AGCOM».

### AGCM

Con **delibera del 5 giugno 2014** l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha approvato il «**Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, clausole vessatorie**».

Si segnalano le seguenti modifiche:

- l'introduzione di un nuovo articolo, il 20-bis che prevede l'applicazione delle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa e pratiche commerciali scorrette anche ai **procedimenti per violazione dei diritti del consumatore nei contratti**;
- L'art. 9 dell'attuale Regolamento dispone che, nei casi in cui è previsto un parere ai sensi dell'art. 8, comma 6, del D.Lgs. 145/2007 e dell'art. 27, comma 6 Cod. Cons., "l'Autorità ove non ritenga la pubblicità/pratica commerciale manifestamente grave e ingannevole/illecita/scorretta ovvero non ritenga manifestamente inidonei gli impegni proposti dal professionista, procede alla **richiesta di parere**".

## 6.1.1. Proposte in materia di regolazione di prezzi e tariffe

Prima di procedere con le proposte del *paper* occorre sottolineare, sintetizzandole, le principali criticità emerse

Nel **settori dell'energia** emerge il **mancato decollo del mercato libero**, ostacolato dal regime tutelato che viene percepito dagli utenti come un regime ottimale che non incentiva a cercare alternative. Quanto alla tutela dei consumatori, occorre individuare criteri che intercettino i consumatori in **condizioni di effettivo disagio economico**, nel particolare, e **sviluppare in generale una cultura dell'energia** e dei diritti dei cittadini al riguardo che risulta al momento pressochè assente.

Nel **settore idrico**, che sconta un **ritardo regolatorio** rispetto agli altri settori dovuto alla recente attribuzione dei poteri all'AEEGSI, si evidenzia un **ingente fabbisogno di finanziamenti** per colmare l'**inadeguatezza delle infrastrutture**, che comporterà inevitabili incrementi tariffari forieri, a loro volta, di problemi di **accettabilità sociale**.

Nelle **comunicazioni elettroniche** emerge una **contraddittorietà delle politiche europee** che optano per la regolazione delle tariffe di roaming e, contemporaneamente, richiedono il raggiungimento di obiettivi sfidanti di penetrazione della banda larga. Inoltre, il vigente **perimetro del servizio universale** risulta oramai **inattuale**, così come nel **settore postale**, in cui la concorrenza stenta a svilupparsi anche a causa di una **scarsa consapevolezza del cliente finale dell'esistenza di un'alternativa all'incumbent** (con conseguente, inevitabile, difficoltà di confronto delle tariffe applicate dai vari operatori).

Nel **settore del trasporto ferroviario e del TPL**, infine, in cui vi è una **mancaza diffusa del ricorso alle gare** per l'affidamento, vige la più vasta **eterogeneità dei sistemi tariffari, poco trasparenti** e scarsamente orientati all'efficientamento, contrariamente al **settore autostradale** dove i metodi tariffari sono più sviluppati ma eccessivamente (e senza concreto fondamento) numerosi.

## 6.1.2. Proposte in materia di regolazione di prezzi e tariffe

### Proposte di Policy – Prezzi e tariffe

#### **ENERGIA**

- *riduzione graduale e secondo un calendario ben definito del perimetro della maggior tutela, inizialmente allineando il settore elettrico al gas, garantendo il prezzo amministrato ai soli domestici e successivamente limitare tale previsione sia sull'elettrico che sul gas solo ai casi di fuel poverty;*
- *rafforzamento iniziative di formazione/informazione per permettere al consumatore di avere un ruolo attivo nel mercato.*

#### **SERVIZI IDRICI**

- *individuare strumenti di finanziamento da affiancare alla tariffa; si propone una componente tariffaria in quota fissa per particolari tipologie di investimento quali lo smart metering (in particolare se multiutility);*
- *sviluppo di una reale cultura dell'acqua come bene comune la cui fornitura ha un costo.*

#### **COMUNICAZIONI ELETTRONICHE**

- *interpretazione dinamica del servizio universale in modo tale da procedere alla periodica revisione della sua definizione, partendo dall'inclusione di internet a banda larga.*

#### **TRASPORTI**

- *individuare criteri tariffari certi, unificati a livello nazionale, che diano i giusti segnali per l'efficienza gestionale ed incentivino la qualità;*
- *uniformare i metodi tariffari esistenti nel settore autostradale remunerando solo gli investimenti realizzati*

## 6.2.1. Proposte sulla qualità del servizio

La regolazione sulla qualità del servizio nei settori di competenza di AEEGSI, AGCOM e ART mostra approcci regolamentari a volte sensibilmente differenti tra autorità considerate e tra diversi settori di competenza di una medesima Authority.

Nei settori dell'**Audiovisivo a pagamento**, **dell'energia e delle comunicazioni elettroniche**, sebbene i regolatori stiano procedendo ad una progressiva rivisitazione degli obblighi gravanti sugli operatori, emerge la necessità sempre più incalzante di assumere gli aspetti qualitativi a fattori rilevanti del gioco della concorrenza, poiché capaci di orientare le scelte dei consumatori e, dunque, le strategie aziendali. In tale contesto, un processo partecipato dagli *stakeholder* nella revisione delle regole sarebbe auspicabile per definire i limiti oltre i quali la qualità del servizio rappresenti un fattore competitivo del mercato.

Nel **settore idrico** emerge la necessità di un aggiornamento della regolazione in materia nell'ottica dell'uniformazione ed il regolatore sta giustamente prendendo questa direzione. Nel farlo, si ritiene si possano individuare meccanismi di premi e penalità, opportunamente affiancati da un maggiore controllo sull'attuazione della normativa in materia. Tuttavia occorre intensificare sia il rapporto consumatore-gestore, sia quello consumatore-regolatore/garante, attualmente non adeguatamente sviluppato; in questo, è richiesta una forte collaborazione a tutti gli *stakeholder*, ed in particolare alle associazioni dei consumatori.

Il **settore postale**, per effetto della recente attribuzione della relativa competenza all'AGCOM, sconta un fisiologico ritardo rispetto agli altri settori (di competenza AGCOM) nella definizione di un assetto regolatorio. Nonostante la recente introduzione della carta servizi, il settore registra una scarsa diffusione presso i consumatori delle informazioni sui servizi innovativi offerti dai competitor sul mercato; scarsa informazione vi è anche sugli obblighi di corretta fornitura degli indirizzi, di etichette sulle cassette postali e la loro accessibilità.

Nei **settori del trasporto ferroviario e del TPL**, nonostante la buona diffusione delle carte dei servizi, si registrano non adeguati livelli di rispetto degli standard in esse contenuti.

## 6.2.2. Proposte sulla qualità del servizio

### Proposte di Policy – Qualità del servizio

#### **ENERGIA e COMUNICAZIONI ELETTRONICHE**

- *rivisitazione periodica degli atti di regolazione per semplificare le attività degli operatori e tutelare i consumatori;*
- *uso delle indagini conoscitive al fine di comprendere le mutate esigenze dei consumatori, coglierne le opportunità e comprenderne le esigenze di regolazione.*

#### **SERVIZI IDRICI**

- *avvicinamento della regolazione della qualità agli altri settori AEEGSI, con standard uniformati a livello nazionale ma con obblighi meno stringenti;*
- *introduzione di incentivi a investimenti innovativi in qualità;*
- *introduzione di un sistema di indennizzi automatici in caso di mancato rispetto degli standard di qualità.*

#### **POSTE**

- *ridefinizione del perimetro del servizio universale, sulla base dei bisogni effettivi dei consumatori, e maggiore confrontabilità delle diverse offerte presenti sul mercato*

#### **AUDIOVISIVO A PAGAMENTO**

- *avviare una collaborazione tra imprese e Autorità per implementare una regolazione per obiettivi e technology neutral, plasmata sulle esigenze del settore nell'intento di valorizzarne il contenuto.*

#### **TRASPORTI**

- *individuare un sistema di premi e penalità per miglioramenti o mancato rispetto degli standard riportati in Carta dei servizi*

### 6.3.1. Proposte in materia di sfide digitali

Il quadro di **arretratezza** che caratterizza il nostro paese in materia di sviluppo della comunicazione digitale, investe più livelli:

- è evidente il grave **ritardo infrastrutturale** dell'Italia rispetto agli altri paesi europei (anche se ci sono segnali di miglioramento);
- appare **inadeguato il livello della domanda** che, ad oggi, non offre sufficienti margini per garantire previsioni di ritorni congrui da eventuali investimenti.

Nonostante lo sforzo del legislatore di creare ed implementare una governance volta al perseguimento degli obiettivi dell'Agenda, la **stratificazione di numerosi interventi di legge** ha favorito lo stallo delle numerose iniziative, previste attraverso necessarie misure attuative. Le più importanti criticità riguardano attualmente il tema delle infrastrutture. E' necessario avviare un processo di rapido **upgrading della rete** per raggiungere gli obiettivi fissati a livello europeo.

Un secondo profilo osservato verte, invece, sul **ruolo delle Autorità** di regolazione nel perseguimento di obiettivi digitali.

Sotto quest'ottica rileva, infatti, osservare e confrontare il differente grado di attitudine della regolazione insistente nei differenti settori considerati (Energia e servizi Idrici, audiovisivo a pagamento, Comunicazioni elettroniche e servizi postali, trasporti) a perseguire, accanto agli obiettivi primari di salvaguardia della concorrenza e di tutela dei consumatori, anche finalità incidentali di orientamento del mercato verso obiettivi di innovazione delle infrastrutture e dei servizi a beneficio dei consumatori e delle stesse imprese in un'ottica "win win".

## 6.3.2. Proposte in materia di sfide digitali

### Proposte di Policy – Sfide digitali

#### **COMUNICAZIONI ELETTRONICHE**

- *avviare un processo di upgrading della rete per raggiungere gli obiettivi fissati a livello europeo attraverso strumenti di agevolazione dal lato dell'offerta e della domanda, avviando campagne di alfabetizzazione sul territorio, avvalendosi anche del presidio e del supporto delle Associazioni dei consumatori.*

#### **AUDIOVISIVO, COMUNICAZIONI ELETTRONICHE ed ENERGIA**

- *Revisione delle regole a tutela dei consumatori nell'ottica di una semplificazione attraverso lo strumento dell'indagine conoscitiva, finalizzata all'identificazione di regole efficaci ed il più possibile durevoli nel tempo a prescindere dal mezzo tecnologico utilizzato.*

#### **ENERGIA e SERVIZI IDRICI**

- *Nell'ambito del progetto smart metering occorre vagliare gli effettivi costi benefici di un piano di roll out e garantire l'inetroperabilità dei nuovi apparecchi con i device ed applicazioni per abilitare effettivi vantaggi per i consumatori.*

#### **INTERSETTORIALE**

- *Avvio di servizio sperimentale di conciliazione on-line multisettore*

### 6.4.1. Proposte sulla nuova governance nella tutela dei consumatori



Sin dagli albori del recepimento della direttiva sulla pratiche commerciali scorrette (d.lgs 146/2007) il rapporto tra disciplina generale e disciplina di settore è stato caratterizzato da **interpretazioni mutevoli** sulla questione e nonostante il susseguirsi di pronunce normative e giurisprudenziali **non si è stati in grado di definire un quadro chiaro di governance in materia.**

Allo stato dell'arte, nelle more del completamento della fase di potenziamento delle intese tra Autorità, si rimane in attesa di verificare se il quadro recentemente tracciato risulterà idoneo a determinare un nuovo scenario nel quale non vi sarà spazio di manovra per ingiustificate sovrapposizioni di attività sanzionatoria tra Autorità.

Occorre, dunque, verificare se gli strumenti predisposti al potenziamento dei rapporti tra autorità (**protocolli e pareri non vincolanti**) siano in grado in futuro di rappresentare uno spazio di delimitazione antecedente alla sovrapposizione delle competenze che, una volta verificatasi, non può che risultare in un'inefficiente gestione della cosa pubblica responsabile di duplicazione di costi a danno delle imprese e disorientamento circa la sede di rimostranza competente per il consumatore.

Ove dovessero permanere rischi di sovrapposizione delle competenze, e questo non fosse solamente un momento transitorio di adattamento alle novità per i vari soggetti coinvolti (dalle Autorità agli operatori), occorrerebbe riflettere sull'opportunità di un **intervento di legge maggiormente efficace** per evitare il rischio di bis in idem nel rispetto del principio della certezza del diritto e del buon funzionamento della pubblica amministrazione.

### Proposte di Policy – Nuova governance in materia di tutela dei consumatori

#### ***INTERSETTORIALE***

- *Potenziare i protocolli di intesa anche attraverso il coinvolgimento degli stakeholders.*
- *Ove dovessero permanere rischi di sovrapposizione delle competenze, occorrerebbe riflettere sull'opportunità di un intervento di legge maggiormente efficace per evitare il rischio di bis in idem.*
- *Rivedere l'attuale definizione di pratiche commerciali scorrette anche al fine di delinearne in maniera più puntuale il perimetro di intervento dell'AGCM*

