

SCHEMA DI DECRETO DI ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 1, COMMA 60-BIS, DELLA LEGGE 4 AGOSTO 2017, N.124

DISCIPLINA PER L'INGRESSO CONSAPEVOLE DELLE CLIENTI DOMESTICI NEL MERCATO LIBERO DELL'ENERGIA ELETTRICA

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Contesto normativo di riferimento

Il completamento della liberalizzazione del segmento retail del mercato elettrico e del gas, quale ultima tappa del processo di riforma dei mercati energetici originariamente prevista dal D.L. n. 79/99, e successivamente normato in via specifica attraverso le relative disposizioni della legge n. 124/2017, ha costituito da ultimo oggetto di un apposito impegno di Riforma verso la Commissione Europea nell'ambito del PNRR (Riforma M2C1-7), e costituisce uno degli obiettivi strategici del MASE per il periodo 2022-2024.

I compiti normativi attribuiti al MASE, in particolare, derivano dalle previsioni della citata legge 4 agosto 2017, n. 124, che con le sue successive integrazioni e modifiche ha stabilito una serie di scadenze differenziate per l'abbandono del regime regolato di Maggior Tutela in ambito gas ed elettricità per clienti domestici, micro e piccole imprese.

In particolare, con la richiamata legge 124/2017 il legislatore ha attribuito:

- al Ministro dello sviluppo economico, oggi Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, il compito di stabilire con apposito decreto ^a1/4 *le modalità e i criteri per un ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato, tenendo altresì conto della necessità di garantire la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato.*^o, sentite l'Autorità di regolazione energia, reti e ambiente e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e previo parere delle Commissioni parlamentari;

- con riguardo al solo servizio elettrico ± in considerazione delle maggiori problematiche concorrenziali derivanti dalla struttura notoriamente più concentrata di detto mercato - all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) la definizione del c.d. servizio a tutele gradualità (STG d'ora in avanti) per la sola offerta di energia elettrica, concepito quale servizio regolato di transizione, i cui fornitori vengono scelti con procedure competitive, allo scopo di assicurare la continuità della fornitura di energia elettrica per i clienti che, alle date previste per la cessazione del servizio regolato, non avessero ancora scelto un operatore sul mercato libero o che dovessero trovarsi senza fornitore.

Le scadenze normativamente previste per la cessazione del servizio regolato di Maggior Tutela sono le seguenti:

- dal 1° gennaio 2022 è cessato il servizio regolato di energia elettrica per circa 190.000 utenze Piccole imprese¹, a seguito della celebrazione di apposite aste per l'individuazione dei fornitori del servizio STG per questa specifica categoria di clienti;
- dal 1° aprile 2023 è cessato il servizio regolato di vendita dell'energia elettrica per le microimprese con potenza impegnata inferiore o uguale a 15 kW, circa 1,7 milioni di utenze, le quali a partire da quella data saranno quindi rifornite dai fornitori aggiudicatari nel dicembre 2022 del relativo STG a seguito della celebrazione delle relative aste nell'autunno dello scorso anno;
- con riguardo ai clienti domestici del servizio di vendita elettrico non ancora transitati nel mercato libero, e quindi ad oggi serviti in regime di maggior tutela (attualmente circa 9,5 milioni, corrispondenti a circa il 32,5% dell'utenza domestica), la norma prevede che entro il 10 gennaio 2024 debbano essere individuati, con asta, i fornitori del relativo STG.
- con riferimento ai clienti domestici per il servizio di vendita del gas naturale (che ammontano attualmente -comprese le utenze condomini- a circa 6,5 milioni di

¹ Le condizioni standard di erogazione del servizio di vendita del gas definite dall'ARERA sono assicurate per i clienti domestici ai sensi del l'articolo 1, comma 3 del dl 73-2007

utenze, e pesano per il 33% della totalità dei clienti domestici gas), a seguito di recente proroga normativa, la stessa scadenza del gennaio 2024 deve intendersi quale fine del servizio regolato di maggior tutela; non essendo in questo caso prevista alcuna individuazione dei fornitori di un STG tramite aste, in ragione del minor grado di concentrazione del mercato, le condizioni di passaggio al mercato libero a partire da quella data sono state da ultimo regolate con Del. 100/2023/R/COM di Arera del 14 marzo 2023.

I passaggi già compiuti: i precedenti decreti ministeriali per la liberalizzazione dell'offerta e il STG per le utenze relative alle piccole imprese e alle microimprese

Con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 31 dicembre 2020 e successivamente con il decreto del Ministro della transizione ecologica 31 agosto 2022, rispondendo alla richiamata previsione normativa della legge n. 124/2017, che richiede specifiche disposizioni per l'individuazione di *modalità e criteri per l'ingresso consapevole* dei clienti e ai fini della necessità di *garantire la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato*, sono state individuate:

- a. modalità per favorire l'ingresso consapevole nel mercato libero dei clienti riforniti a prezzi regolati, definendo una serie di attività informative (campagna di comunicazione a mezzo stampa e video, ecc..) per favorire il passaggio autonomo della clientela a condizioni di mercato prima della scadenza di legge per la cessazione del servizio regolato e in ogni caso la capacità di confronto fra le offerte a mercato per l'individuazione della migliore offerta;
- b. specifiche modalità di configurazione delle aste per il STG in occasione rispettivamente delle scadenze normative per il passaggio a mercato delle Piccole imprese e microimprese che, alle scadenze previste dalla norma, non avessero effettuato una scelta autonoma di un fornitore sul mercato libero, in modo coordinato con la specifica disciplina da parte di ARERA del STG per dette tipologie di utenze (rispettivamente le deliberazioni ARERA 491/2020/R/eel e 208/2022/R/eel).

A tal ultimo riguardo, i provvedimenti ministeriali hanno in passato fornito indirizzi in ordine ai criteri per la formazione delle aree territoriali per l'aggiudicazione del servizio, al fine di garantire la massima partecipazione alle aste, e al tetto al numero dei lotti assegnabili a ciascun operatore, posto in entrambi i casi pari al 35%, in considerazione dell'elevato livello di concentrazione dell'offerta nel mercato elettrico *retail* tutelato e della necessità di evitare il trasferimento -lesivo dell'interesse dei consumatori- di posizioni di dominanza dal segmento regolato a quello di mercato libero.

I provvedimenti ministeriali sopra richiamati, pur nella medesima impostazione di fondo, si differenziano su un aspetto rilevante inerente la natura temporanea del STG. In particolare i decreti stabiliscono una durata del STG non superiore a 3 anni per le piccole imprese (termine del primo periodo di assegnazione fissato dall'ARERA al 30 giugno 2024) e a 4 anni per le microimprese (termine del primo periodo di assegnazione fissato dall'ARERA al 31 marzo 2027). In tal ultimo caso, è stato previsto che, alla scadenza del periodo di erogazione del STG, in mancanza di una scelta espressa, il cliente venga rifornito dal precedente fornitore esercente il STG ma a condizioni contrattuali di mercato (c.d. *opt out*), rimanendo ovviamente nella disponibilità del cliente stesso la possibilità di scegliere qualsiasi altro fornitore. Tale previsione è stata introdotta a seguito di espressa richiesta contenuta nell'ambito dei pareri espressi sullo schema di decreto dalle Commissioni parlamentari competenti e dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, richiesti normativamente per la procedura di adozione del provvedimento.

Detto meccanismo di *opt-out* residuale ha determinato un diverso assetto del mercato finale per le microimprese rispetto a quanto precedentemente disciplinato per le Piccole imprese. Appare quindi necessario procedere, anche ai fini di evitare processi di transizione al mercato non omogenei, a un allineamento del trattamento delle piccole e microimprese al termine del prescritto periodo di assegnazione del STG. In particolare appare opportuno estendere la stessa clausola di *opt-out* in occasione del rinnovo del servizio di STG per le Piccole imprese, prevedendo altresì una scadenza unitaria di detto servizio tanto per le piccole che per le microimprese; ciò in particolare nella prospettiva che lo stesso servizio acquisisca, con una successiva assegnazione, le caratteristiche di servizio di ultima istanza

(SUI) per tutte le utenze non domestiche relative sia alle piccole che alle microimprese rimaste per un qualsiasi motivo senza fornitore.

I mercati *retail* di energia elettrica e gas naturale

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 ciò che concerne il mercato elettrico, viceversa, occorre procedere alla definizione delle aste per il STG per i clienti domestici. In particolare, alla luce della scadenza normativa del 10 gennaio 2024 per l'aggiudicazione del servizio ai soggetti selezionati, si configura un cronoprogramma³ che prevede quale primo passo l'emanazione del decreto oggetto della presente nota, che definisca modalità e criteri cui ARERA dovrà conformarsi nella predisposizione, entro la prossima estate, della procedura per le aste STG, che verranno poi bandite da Acquirente Unico al più tardi nel corso del prossimo autunno. In altre parole, il decreto odierno si configura correttamente quale atto prodromico all'intero processo che troverà una sua prima conclusione nel gennaio del prossimo anno.

Lo schema di decreto

In relazione al passaggio dei clienti domestici al mercato libero dell'energia elettrica, lo schema di DM detta criteri ed indirizzi per assicurare la fornitura dell'energia elettrica attraverso il servizio a tutele gradualità. I profili principali disciplinati dal provvedimento del Ministro sono di seguito sintetizzati:

- a. criteri per l'individuazione delle aree territoriali per le aste del STG al fine di favorire la massima partecipazione degli operatori alle aste su ciascun lotto ed evitare fenomeni di concentrazione e/o distorsivi nella predetta partecipazione;
- b. definizione di un tetto nella misura del 35%, al numero delle aree assegnabili ad un singolo operatore, ai fini della concorrenzialità del mercato in analogia ai provvedimenti già adottati per le piccole imprese e le microimprese;
- c. previsione di un meccanismo di *opt-out* per i clienti domestici che alla fine del periodo di assegnazione del STG non avessero scelto autonomamente un venditore

² Sul punto, si ricorda che la previsione di condizioni di offerta specifiche, previste per i soli clienti vulnerabili elettrici è stata estesa anche ai clienti gas con tale ultima norma.

³ Detto cronoprogramma, concordato con ARERA, è stato richiesto e trasmesso alla Presidenza del Consiglio nell'ambito delle interlocuzioni con la Commissione Europea in occasione della verifica del rispetto delle milestone e target delle diverse Riforme PNRR.

sul mercato libero e che saranno quindi al termine del periodo riforniti dal venditore del STG uscente all' offerta di mercato più conveniente;

- d. introduzione del meccanismo di *opt-out* per le piccole imprese, adeguando l' assetto del servizio a quello delle microimprese e dei domestici; il meccanismo sarà introdotto, sulla base degli specifici indirizzi che il Ministro fornisce all' ARERA, alla scadenza del secondo periodo di assegnazione del STG per le piccole imprese che sarà avviato a seguito di una nuova procedura di selezione da svolgersi al termine del primo periodo di assegnazione. In tal modo, si allineano le tempistiche di *opt-out* per le piccole imprese a quelle delle microimprese alla data del 31 marzo 2027;
- e. chiarimento circa la funzione di servizio di ultima istanza che deve assumere il STG a regime, per piccole imprese, microimprese e clienti domestici, a decorrere dall' applicazione dell' *opt-out*, previo adeguamento della relativa disciplina da parte dell' ARERA;
- f. chiarimento in relazione alla circostanza secondo la quale nei confronti dei clienti domestici vulnerabili continua ad applicarsi il servizio di maggior tutela, fino all' adozione delle misure previste dall' articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 e comunque non oltre il 1° aprile 2027; dai medesimi termini, esplicitazione del fatto che il STG assolve per detti soggetti vulnerabili alle funzioni di ultima istanza. In tal modo, da un lato si introducono meccanismi di gradualità nella transizione al mercato libero della generalità della clientela, tutelando la clientela specifica dei vulnerabili, e dall' altro si consente ad Arera, alla luce dell' elevata numerosità dei clienti ancora in tutela, di predisporre aste relative a una numerosità ridotta di clienti (i domestici non vulnerabili) con alleggerimento delle relative procedure e una maggiore garanzia di condizioni concorrenziali e pluralità di offerte nelle stesse, a vantaggio dell' utenza. In sostanza, si sancisce la temporanea continuità del regime di maggior tutela per i vulnerabili nell' ambito del perimetro della legislazione vigente, stabilendo comunque un termine ultimo al fine di conformare l' assetto finale del mercato *retail* alla disciplina eurounitaria.

Si precisa che il provvedimento non fornisce invece ulteriori e aggiuntive disposizioni in relazione alle azioni informative volte a promuovere l'ingresso consapevole nel mercato libero dei clienti finali, ritenuto che i richiamati DM 31 dicembre 2020 e DM 31 agosto 2022 contengono già ampie previsioni di carattere generale, tuttora vigenti e che trovano espressa applicazione con riferimento ai clienti domestici del settore elettrico e del gas naturale.

Si descrivono di seguito più nel dettaglio i contenuti del provvedimento.

Articolo 1 (*Ambito di applicazione*) ± L'articolo ribadisce la finalità e l'ambito di applicazione del provvedimento ossia la definizione, ai sensi dell'articolo 1, comma 60-bis, della legge n. 124/2017, di criteri e modalità per favorire l'ingresso consapevole nel mercato del gas naturale e dell'energia elettrica dei clienti finali interessati dal superamento dei regimi di prezzi regolati, secondo quanto previsto all'articolo 1, commi 59 e 60, della medesima legge, nonché opportuni criteri per il passaggio al mercato dei clienti domestici non vulnerabili serviti in maggior tutela che non abbiano ancora esercitato il proprio diritto di scelta del fornitore. Per i clienti domestici vulnerabili si conferma, secondo la normativa vigente, che continua ad applicarsi transitoriamente il servizio di maggior tutela di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 18 giugno 2007, n.73, e ciò fino a che non siano state adottate le misure previste dall'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 210/2021; si qualifica, in conformità alle vigenti disposizioni comunitarie in materia, la natura transitoria di detto regime (nell'ipotesi di mancata medio tempore intervenuta adozione della tariffazione specifica per i vulnerabili di cui al richiamato art. 11 comma 2 del d.lgs. n. 210/2021) individuandone una durata massima nello stesso termine del 1° aprile 2027 quale data nella quale il STG diviene disponibile quale servizio di ultima istanza per la generalità della clientela.

Articolo 2 (*Criteri per assicurare ai clienti domestici il servizio di fornitura di energia elettrica alla cessazione del servizio di maggior tutela*) - L'articolo detta disposizioni per assicurare entro il 10 gennaio 2024 l'identificazione dei fornitori ai clienti domestici non vulnerabili

che non avessero operato la scelta verso un operatore di mercato, fornendo criteri per la disciplina del servizio a tutele graduali. La formulazione di indirizzi ministeriali avviene nell'ambito delle previsioni della legge 124/2017 circa la necessità che il decreto del Ministro assicuri ^a¼ *la necessità di garantire concorrenza e pluralità di fornitori*¼ °.

Pertanto, nel prevedere che il fornitore del STG sia selezionato tramite procedure d'asta per aree territoriali svolte dall'Acquirente unico, è precisato che l'individuazione delle aree deve essere orientata alla più ampia partecipazione degli operatori alle procedure e che la durata del servizio è definita e non superiore a quattro anni e in modo da conseguire il massimo vantaggio per i consumatori. Tale disposizione consente altresì all'ARERA di perseguire l'allineamento delle tempistiche del STG per i domestici al termine di quello previsto per le microimprese e le piccole imprese, come specificato nelle disposizioni successive.

È altresì prevista, al fine di garantire concorrenzialità nel mercato, la fissazione di una soglia massima di tali aree aggiudicabili ad un singolo operatore pari al 35 per cento del numero totale, da applicare sull'intero territorio nazionale ed in via cumulativa nel caso di più società appartenenti allo stesso gruppo.

Inoltre, è disposto che gli esercenti prestino garanzie a copertura di un eventuale mancato o difforme assolvimento del servizio rispetto alla regolazione e che gli stessi non possano offrire servizi aggiuntivi nell'ambito del contratto del STG

Articolo 3 (Disposizioni transitorie e finali) - Il primo comma chiarisce che a decorrere dal 1° aprile 2027 il STG assolve esclusivamente le funzioni di servizio di ultima istanza per garantire la continuità della fornitura di energia elettrica alle piccole imprese, alle microimprese, ai clienti domestici che, per qualsiasi motivo, dovessero trovarsi senza fornitore di energia elettrica. È inoltre previsto, per i clienti vulnerabili, che il STG assolva alle funzioni di ultima istanza a decorrere, alternativamente, dalla data di adozione delle misure previste dall'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 o, al più tardi, a decorrere dal 1° aprile 2027, in coerenza con quanto disciplinato all'articolo 1. L'ARERA adegua la disciplina del STG al fine di assicurare l'attuazione delle disposizioni ivi previste. Il secondo comma estende il meccanismo di *opt out* alle piccole

imprese di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 31 dicembre 2020, prevedendo esplicitamente che, in esito ad un'ulteriore procedura di selezione del STG, l'esercente il servizio a tutele graduali uscente al termine di detto secondo periodo di assegnazione del STG, con adeguato anticipo secondo le modalità e termini definiti dall'ARERA, informi il cliente finale: della scadenza dell'erogazione del servizio a tutele graduali; della possibilità di scegliere un altro fornitore nel libero mercato; ovvero una qualsiasi offerta di mercato libero del medesimo esercente; ovvero della circostanza che, in mancanza di una scelta espressa, al 31 marzo 2027, il cliente sarà rifornito dal medesimo esercente il servizio a tutele graduali uscente sulla base della sua offerta di mercato libero più conveniente. Il terzo comma stabilisce che il decreto non introduce nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, mentre il quarto comma richiama, per l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione dell'atto ai fini della sua pubblicità legale, l'applicazione della procedura prevista dall'articolo 32, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69.

RELAZIONE TECNICA

Il provvedimento in oggetto, di attuazione dell'articolo 1, comma 60-bis, della legge 4 agosto 2017, n.124, costituisce disciplina di carattere generale e definisce gli adempimenti a carico dell'ARERA nell'ambito delle proprie competenze di regolatore del mercato elettrico; esso non introduce quindi nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.