

PARERE 20 APRILE 2023
174/2023/I/EEL

PARERE IN MERITO ALLO SCHEMA DI DECRETO DEL MINISTRO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA CHE DEFINISCE LE MODALITÀ PER FAVORIRE L'INGRESSO CONSAPEVOLE DEI CLIENTI FINALI DOMESTICI NEL MERCATO LIBERO DELL'ENERGIA ELETTRICA

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1247^a bis riunione del 20 aprile 2023

VISTI:

- la direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 (di seguito direttiva 2009/72/CE);
- la direttiva UE 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 (di seguito: direttiva UE 2019/944);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481;
- il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- la legge 23 agosto 2004, n. 239;
- la legge 3 agosto 2007, n. 125, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73 (di seguito: decreto-legge 73/07);
- la legge 13 agosto 2010, n. 129;
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, (di seguito: decreto legislativo 93/11);
- il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98;
- il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102;
- la legge 4 agosto 2017, n. 124, ed in particolare articolo 1 dal comma 60 (di seguito: legge 124/17);
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205;
- la legge 21 settembre 2018, n. 108;
- il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 convertito con legge 28 febbraio 2020, n. 8 (di seguito: decreto-legge 162/19);
- il decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 convertito con legge 26 febbraio 2021 (di seguito: decreto-legge 183/20);
- il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 (di seguito: decreto legislativo 210/21);
- il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 convertito con legge 29 dicembre 2021, n. 233 (di seguito: decreto-legge 152/21);
- il decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 convertito con legge 21 settembre 2022, n. 142 (di seguito: decreto Aiuti bis);

- il decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176 convertito con legge 13 gennaio 2023, n. 6 (di seguito: decreto-legge 176/22);
- il decreto del Ministro dello Sviluppo economico 31 dicembre 2020;
- il decreto del Ministro della Transizione ecologica 31 agosto 2022;
- la deliberazione dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito: Autorità) 27 giugno 2007, 156/07;
- la deliberazione dell'Autorità 7 novembre 2011, ARG/com 151/11;
- la deliberazione dell'Autorità 8 marzo 2012, 79/2012/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 19 luglio 2012, 301/2012/R/eel
- la deliberazione dell'Autorità 30 luglio 2014, 398/2014/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 16 ottobre 2014, 501/2014/R/com (di seguito: deliberazione 501/2014/R/com o Bolletta 2.0) come successivamente modificata e integrata;
- la deliberazione dell'Autorità 4 giugno 2015, 268/2015/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 14 ottobre 2015, 487/2015/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 9 giugno 2016, 302/2016/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 7 luglio 2016, 369/2016/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 4 agosto 2016, 463/2016/R/com, come successivamente modificata e integrata;
- la deliberazione dell'Autorità 4 novembre 2016, 633/2016/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 10 novembre 2016, 642/2016/E/com;
- la deliberazione 18 aprile 2017, 252/2017/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 16 novembre 2017, 751/2017/E/com (di seguito: deliberazione 751/2017/E/com);
- la deliberazione dell'Autorità 25 maggio 2017, 375/2017/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 27 luglio 2017, 555/2017/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 30 agosto 2017, 610/2017/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 10 novembre 2017, 746/2017/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 16 novembre 2017, 762/2017/I/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 1 febbraio 2018, 50/2018/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 15 febbraio 2018, 89/2018/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 19 febbraio 2019, 59/2019/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 5 marzo 2019, 85/2019/R/com;
- deliberazione dell'Autorità 21 maggio 2019, 197/2019/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 16 giugno 2020, 219/2020/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 25 giugno 2019, 270/2019/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 26 settembre 2019, 396/2019/R/eel (di seguito: deliberazione 396/2019/R/eel);
- la deliberazione dell'Autorità 29 settembre 2020, 351/2020/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 7 luglio 2020, 261/2020/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 29 settembre 2020, 356/2020/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 27 ottobre 2020, 426/2020/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 22 dicembre 2020, 584/2020/R/eel;

- la deliberazione dell’Autorità 24 novembre 2021, 491/2020/R/eel (di seguito: deliberazione 491/2020/R/eel);
- la deliberazione dell’Autorità 30 novembre 2021, 532/2021/E/com;
- la deliberazione dell’Autorità 9 dicembre 2021, 566/2021/R/eel;
- la deliberazione dell’Autorità 22 marzo 2022, 119/2022/R/eel;
- la deliberazione dell’Autorità 29 marzo 2022, 135/2022/R/com;
- la deliberazione dell’Autorità 10 maggio 2022, 208/2022/R/eel (di seguito: deliberazione 208/2022/R/eel);
- la deliberazione dell’Autorità 11 ottobre 2022, 489/2022/R/com (di seguito: deliberazione 489/2022/R/com);
- la deliberazione dell’Autorità 14 marzo 2023, 100/2023/R/com (di seguito: deliberazione 100/2023/R/com);
- il vigente Testo integrato delle disposizioni dell’Autorità per l’erogazione dei servizi di vendita dell’energia elettrica di ultima istanza (di seguito: TIV);
- il Quadro strategico dell’Autorità per il quadriennio 2022-2025, approvato con deliberazione 13 gennaio 2022, 2/2022/A;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 26 settembre 2019, 397/2019/R/eel (di seguito: documento per la consultazione 397/2019/R/eel);
- il documento per la consultazione dell’Autorità 16 giugno 2020, 220/2020/R/eel;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 8 febbraio 2022, 45/2022/R/eel (di seguito: documento per la consultazione 45/2022/R/eel);
- il documento per la consultazione dell’Autorità 13 ottobre 2022, 494/2022/R/com (di seguito: documento per la consultazione 494/2022/R/com);
- la comunicazione del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica in data 18 aprile 2023 (prot. Autorità 27014 del 19 aprile 2023) di trasmissione dello schema di decreto recante criteri e modalità per favorire l’ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell’energia elettrica (di seguito: comunicazione del 18 aprile 2023).

CONSIDERATO CHE:

- l’articolo 1 del decreto-legge 73/07 ha istituito il servizio di maggior tutela erogato nei confronti dei clienti domestici e delle piccole imprese che non hanno un venditore nel mercato libero; tale servizio è stato successivamente confermato dal decreto legislativo 93/11;
- ai sensi delle richiamate disposizioni, il servizio di maggior tutela è erogato dall’impresa distributrice territorialmente competente, anche mediante un’apposita società di vendita, e la funzione di approvvigionamento dell’energia elettrica è svolta dalla società Acquirente unico S.p.a. (di seguito: Acquirente Unico);
- la regolazione delle modalità di erogazione del servizio di maggior tutela compete all’Autorità che, ai sensi del decreto-legge 73/07, ne definisce le condizioni di erogazione nonché, “in base ai costi effettivi del servizio”, i relativi corrispettivi da applicare;

- con il TIV, l’Autorità ha disciplinato le condizioni contrattuali ed economiche di erogazione del servizio di maggior tutela ai clienti finali, definite sulla base di criteri di mercato, in modo da non spiazzare offerte (economicamente efficienti) del mercato libero;
- la conformità del servizio di maggior tutela, così come implementato nell’ordinamento italiano, al dettato normativo europeo (in particolare alle disposizioni in tema di servizio universale e al diritto del cliente di ottenere una fornitura a prezzi ragionevoli – cfr. art. 3, comma 2, della direttiva 2009/72/CE) è stata, tra l’altro, riconosciuta dalla Corte di Giustizia UE; la medesima Corte ha altresì:
 - individuato come temporanea la funzione relativa alla tutela di prezzo, in quanto destinata ad essere superata non appena le condizioni del mercato stesso lo rendano possibile;
 - chiarito la portata del principio di proporzionalità cui devono conformarsi le discipline nazionali dei servizi di tutela, rispetto alle concrete ed effettive esigenze dei soggetti coinvolti;
- in relazione al richiamato servizio di maggior tutela, la legge 124/17, come da ultimo modificata dal decreto-legge 176/22, ne ha disposto il superamento, rispettivamente, alla data del 1 gennaio 2021 per le piccole imprese e a quella del 1 gennaio 2023 per le microimprese e per i clienti domestici (art. 1, comma 60), posticipando di un anno la previgente scadenza (di gennaio 2022) fissata dal decreto-legge 162/19;
- con particolare riferimento a tutti i clienti domestici:
 - con riferimento al settore elettrico, in ragione di quanto indicato dal decreto-legge 152/21 viene stabilito un periodo interinale di un anno (a partire da gennaio 2023) funzionale allo svolgimento delle procedure concorsuali per l’assegnazione del servizio a tutele gradualmente, da concludersi entro il 10 gennaio 2024; inoltre, in via transitoria e nelle more dello svolgimento delle suddette procedure concorsuali, è previsto che i clienti finali continuino a essere riforniti in maggior tutela secondo gli indirizzi definiti con decreto del Ministero della Transizione ecologica, ora Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica (di seguito anche: MASE);
 - con riferimento al settore del gas naturale, l’art. 1 comma 59 della sopra richiamata legge 124/17 prevede il superamento del servizio di tutela dal 10 gennaio 2024;
- inoltre, sempre con riferimento ai clienti domestici, per entrambi i settori il legislatore ha previsto che continui ad essere accordata una specifica tutela di prezzo ai clienti vulnerabili, identificati sulla base di precisi requisiti stabiliti per norma; nel dettaglio:
 - con riferimento al settore dell’energia elettrica, il decreto legislativo 210/21 (art. 11) ha disposto, a decorrere dalla data di cessazione del servizio di maggior tutela per i clienti domestici, un obbligo, in capo a tutti i venditori del libero mercato, di offrire ai clienti vulnerabili la fornitura di energia elettrica a condizioni economiche e contrattuali definite dall’Autorità; in tale ambito, il sopra citato decreto-legge 152/21 (art. 16-ter, comma 3) ha prorogato transitoriamente il servizio di maggior tutela anche per i clienti vulnerabili nelle more dell’attuazione degli interventi previsti in loro favore dal decreto legislativo 210/21;

- con riferimento al settore del gas naturale, il decreto Aiuti bis (art. 2) ha previsto che tutti i venditori e gli esercenti il servizio di fornitura di ultima istanza siano tenuti a offrire ai clienti vulnerabili la fornitura di gas naturale a condizioni economiche e contrattuali definite dall'Autorità, a cui è stato altresì demandato il compito di introdurre specifiche misure perequative a favore dei soggetti che erogano i servizi di ultima istanza;
- la citata legge 124/17 (a più riprese novellata) ha inoltre intestato all'Autorità e all'allora Ministero dello Sviluppo economico, ora MASE, degli specifici adempimenti; in particolare:
 - i. all'Autorità il duplice compito di:
 - a. stabilire per le microimprese e i clienti domestici il livello di potenza contrattualmente impegnata quale criterio identificativo in aggiunta a quelli già allo scopo individuati dalla direttiva (UE) 2019/944;
 - b. adottare disposizioni per assicurare, dalle date di rimozione della tutela di prezzo, un *“servizio a tutele gradualmente per i clienti finali senza fornitore di energia elettrica”*, nonché specifiche misure per prevenire ingiustificati aumenti dei prezzi e alterazioni delle condizioni di fornitura a tutela di tali clienti;
 - ii. al MASE di adottare, con riferimento a entrambi i comparti di energia elettrica e gas naturale, un decreto per definire le modalità ed i criteri per l'ingresso consapevole nel mercato dei clienti finali, tenendo conto della necessità di concorrenza, pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato;
- con i decreti del Ministro dello Sviluppo economico 31 dicembre 2020 e del Ministro della Transizione ecologica 31 agosto 2022, sono state definite 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, e sono state fornite specifiche disposizioni per la cessazione della tutela dei prezzi rispettivamente per le piccole imprese e le microimprese.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- in ottemperanza alle sopra richiamate previsioni della legge 124/17 l'Autorità ha effettuato specifici interventi regolatori;
- in particolare, relativamente alla rimozione della c.d. tutela di prezzo del settore dell'energia elettrica, l'Autorità:
 - (i) ha avviato un procedimento con la deliberazione 396/2019/R/eel, originariamente finalizzato all'acquisizione dei primi elementi informativi utili alla predisposizione della regolazione dell'allora servizio di salvaguardia che, ai sensi della previgente versione della legge 127/17, avrebbe dovuto garantire la continuità della fornitura ai clienti finali domestici e alle piccole imprese a partire dall'1 luglio 2020 (data allora prevista di cessazione del servizio di maggior tutela); nell'ambito del predetto procedimento è stato quindi pubblicato un primo documento per la consultazione 397/2019/R/eel sul servizio in parola;

- (ii) in seguito alla novella legislativa introdotta dal decreto-legge 162/19, che ha, tra le altre cose, differito il termine di superamento del servizio di maggior tutela per le piccole imprese al 1 gennaio 2021, ha pubblicato la deliberazione 491/2020/R/eel che ha stabilito:
 - a. la soglia di potenza massima, pari a 15 kW contrattualmente impegnati, per l'individuazione delle microimprese che, fino al 31 dicembre 2022, hanno avuto titolo a beneficiare del servizio di maggior tutela;
 - b. le condizioni di erogazione del servizio a tutele graduali destinato alle piccole imprese del settore dell'energia elettrica;
 - c. le modalità di assegnazione del servizio, a mezzo di procedure concorsuali per aree territoriali;
- (iii) in esito alle novelle legislative introdotte rispettivamente dal decreto-legge 183/20, che ha fissato al 1 gennaio 2023 la rimozione del servizio di maggior tutela per le microimprese, e dal successivo decreto-legge 152/21, che ha prorogato tale servizio fino al 2024 per i soli clienti domestici di energia elettrica, ha pubblicato la deliberazione 208/2022/R/eel che ha definito:
 - a. le condizioni economiche e contrattuali di erogazione del servizio a tutele graduali per le microimprese;
 - b. le modalità di assegnazione dello stesso attraverso procedure concorsuali, a partire dalla regolazione dell'omologo servizio destinato alle piccole imprese, ancorché con alcune distinzioni motivate dalle diverse caratteristiche (sia dimensionali che in termini di numerosità della platea) che connotano le microimprese;
- relativamente alla rimozione della c.d. tutela di prezzo del settore del gas naturale, l'Autorità:
 - (i) ha avviato un procedimento con la deliberazione 489/2022/R/gas, nell'ambito del quale è stato pubblicato il documento per la consultazione 494/2022/R/com;
 - (ii) ha pubblicato la deliberazione 100/2023/R/com che ha stabilito, tra l'altro:
 - a. le modalità per la rimozione del servizio di tutela del gas naturale a decorrere da gennaio 2024;
 - b. la regolazione del servizio di tutela per i clienti vulnerabili come identificati dal decreto Aiuti bis;
- in coerenza con gli interventi sopra richiamati sono stati altresì definiti specifici interventi finalizzati a permettere una adeguata informativa ai clienti finali in relazione al superamento delle tutele di prezzo e al funzionamento del mercato libero; in particolare, l'Autorità ha tra l'altro:
 - (i) proposto, con la deliberazione 751/2017/E/com, all'allora Ministro dello Sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 11-bis, del decreto legge 35/05, l'approvazione di un progetto, sinteticamente denominato PIM, per la realizzazione di campagne informative rivolte ai consumatori di energia elettrica e gas naturale relative alla piena apertura dei mercati finali e tale proposta è stata approvata dal Ministro con decreto 21 dicembre 2017; in tale ambito, con la deliberazione 532/2021/E/com, è stata proposta la riformulazione del progetto PIM, per una durata di 24 mesi

- decorrenti dall'avvio delle campagne informative, e tale proposta è stata approvata dal Ministro con decreto 11 gennaio 2022;
- (ii) previsto specifiche comunicazioni finalizzate a informare i clienti del funzionamento del mercato libero, attraverso testi definiti dall'Autorità, che i venditori hanno inserito in bolletta ai sensi dell'articolo 10, comma 10.3, della Bolletta 2.0;
 - (iii) definito specifici obblighi di comunicazione nei confronti degli esercenti la maggior tutela, finalizzati a informare i clienti della successiva erogazione del servizio a tutele graduali, per le piccole imprese e microimprese;
 - (iv) definito obblighi informativi dei venditori sulla rimozione del servizio di tutela gas e sui diritti dei clienti vulnerabili nonché interventi sul Codice di condotta commerciale e sul Portale Offerte, conseguenti alla rimozione delle tutele di prezzo (elettrico e gas).

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- il MASE, con comunicazione del 18 aprile 2023, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1, comma 60-*bis* della legge 124/17, lo schema di decreto ministeriale finalizzato a individuare i criteri e le modalità per il passaggio al mercato libero dei clienti domestici;
- in linea generale, lo schema di decreto:
 - prevede che i criteri e le modalità per il passaggio al mercato libero siano definiti per i clienti domestici non vulnerabili riforniti nell'ambito del servizio di tutela, prevedendo al contempo come *“sino 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,”* ai clienti vulnerabili continua ad applicarsi il servizio di maggior tutela;
 - non definisce specifiche disposizioni in tema di misure di promozione dell'ingresso consapevole dei clienti nei mercati dell'energia, in quanto vengono confermati gli strumenti di informazione e tutela degli interessi dei consumatori e di coinvolgimento delle associazioni dei consumatori in iniziative per la corretta informazione sulle opportunità presenti sui mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, sulle modalità di confronto dei prezzi, nonché sulle opportunità offerte dalle forme di autoproduzione efficiente e sostenibile, anche alla luce di quanto previsto rispettivamente nel decreto del Ministro della Transizione ecologica 31 agosto 2022;
- nel dettaglio delle misure, lo schema di decreto prevede disposizioni concernenti:
 1. criteri per assicurare ai clienti domestici il servizio di fornitura di energia elettrica alla cessazione del servizio di maggior tutela;
 2. disposizioni per il servizio a tutele graduali come servizio di ultima istanza e per assicurare la fornitura di energia elettrica alle piccole imprese;
- relativamente ai criteri per assicurare ai clienti domestici il servizio di fornitura di energia elettrica alla cessazione del servizio di maggior tutela (punto 1.), lo schema di decreto prevede:

- a) al fine di assicurare la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte, che i clienti domestici non vulnerabili senza un contratto per la fornitura dell'energia elettrica sul mercato libero, alla data di cessazione del servizio di maggior tutela, siano assegnati al servizio a tutele gradualmente disciplinato dall'ARERA;
- b) specifici criteri per la regolazione del citato servizio, stabilendo in particolare:
 - che l'individuazione dei fornitori del servizio a tutele gradualmente disciplinate, che dovrà realizzarsi non oltre il 10 gennaio 2024, avvenga sulla base di procedure concorsuali svolte dall'Acquirente Unico, disciplinate secondo modalità volte a favorire la più ampia partecipazione degli operatori alle procedure e a evitare la concentrazione dell'offerta;
 - che ciascun operatore possa aggiudicarsi un numero massimo di aree pari al 35 per cento del numero totale di aree, limite da applicare sull'intero territorio nazionale e in via cumulativa nel caso di più società appartenenti allo stesso gruppo;
 - che il periodo di esercizio del servizio a tutele gradualmente disciplinate da parte dei soggetti selezionati in esito alle procedure concorsuali non sia superiore a quattro anni;
 - adeguate garanzie a copertura di un eventuale mancato assolvimento del servizio o svolgimento dello stesso in difformità alle disposizioni previste, che i partecipanti devono prestare;
- c) che ciascun esercente il servizio a tutele gradualmente disciplinate sia tenuto ad erogare il servizio a tutti i clienti assegnati in esito alle procedure concorsuali nel rispetto delle condizioni contrattuali stabilite dall'Autorità e non possa inserire nel contratto del servizio a tutele gradualmente disciplinate qualsiasi servizio o prodotto ulteriore rispetto alle condizioni contrattuali disposte dall'Autorità;
- d) che, alla scadenza del periodo di erogazione del servizio a tutele gradualmente disciplinate e in mancanza di una scelta espressa del cliente finale verso altro fornitore nel libero mercato ovvero una qualsiasi offerta di mercato libero del medesimo esercente, il cliente sarà rifornito dal medesimo esercente il servizio a tutele gradualmente disciplinate sulla base della propria offerta di mercato libero più favorevole;
- e) una rendicontazione sull'esito delle procedure concorsuali per l'individuazione degli esercenti il servizio, che l'Autorità sarà tenuta a trasmettere al MASE e alle Commissioni parlamentari competenti entro 90 giorni dalla conclusione delle medesime procedure;
- per quanto riguarda le disposizioni per il servizio a tutele gradualmente disciplinate come servizio di ultima istanza e per assicurare la fornitura di energia elettrica alle piccole imprese (punto 2.), lo schema di decreto contiene:
 - a) la previsione che il servizio a tutele gradualmente disciplinate assolva esclusivamente alle funzioni di servizio di ultima istanza finalizzato a garantire la continuità della fornitura ai seguenti clienti che, per qualsiasi motivo, dovessero trovarsi senza fornitore di energia elettrica:
 - piccole imprese, microimprese e clienti domestici non vulnerabili, dal 1 aprile 2027;

- clienti vulnerabili, a decorrere dalla data di adozione delle misure in loro favore previste dal decreto legislativo 210/21 e comunque non oltre il 1° aprile 2027;
- b) specifiche previsioni rispetto alla seconda procedura competitiva da bandirsi per il servizio a tutele graduali per le piccole imprese che implicano, anche con riferimento a tali clienti, che nei casi in cui alla scadenza del suddetto secondo periodo di erogazione del servizio tali clienti non abbiano effettuato una scelta espressa verso altro fornitore nel libero mercato ovvero verso una qualsiasi offerta di mercato libero del medesimo esercente, questi siano riforniti dall'esercente il servizio sulla base della propria offerta di mercato libero più favorevole;
- in sintesi, le disposizioni sopra richiamate dello schema di decreto prevedono un percorso graduale di completa liberalizzazione, sulla falsariga di quello recentemente concluso per le piccole e microimprese che vede:
 - entro gennaio 2024, la conclusione delle procedure di affidamento del servizio a tutele graduali per i soli clienti domestici non vulnerabili;
 - successivamente, non oltre il 1 aprile 2027, l'attivazione del servizio a tutele graduali anche per i clienti vulnerabili; ciò comportando che nelle more del compimento di tale percorso graduale e quindi fino all'attuazione delle misure in favore dei clienti vulnerabili di cui al decreto legislativo 210/21 continuerebbe ad applicarsi per tale tipologia di clienti il servizio di maggior tutela.

RITENUTO OPPORTUNO:

- esprimere, ai sensi dell'articolo 1, comma 60-bis della legge 124/17, parere favorevole sullo schema di decreto finalizzato a individuare i criteri e le modalità per il passaggio al mercato libero dei clienti domestici; in tale ambito:
 - la definizione di una specifica gradualità che prevede prioritariamente la conclusione delle procedure di affidamento del servizio a tutele graduali per i soli clienti domestici non vulnerabili ha l'indubbio vantaggio di ridurre la consistenza numerica dei clienti oggetto delle citate procedure concorsuali, circostanza questa che aumenta la concorrenzialità delle procedure per l'individuazione dei soggetti esercenti il servizio a tutele graduali, con ricadute positive sui prezzi che emergeranno dalle aste e sul livello di concentrazione del mercato post-asta;
 - l'arco temporale prescelto, entro cui dovrà concludersi il percorso graduale in questione (entro marzo 2027), sarebbe congruo rispetto ad un tempo ragionevole per gli operatori per adeguare ulteriormente le proprie strutture aziendali al fine di acquisire e gestire in maniera efficiente anche i clienti vulnerabili riforniti in tutela che risultano anch'essi di numero elevato e che ancor più degli altri clienti risentirebbero negativamente di esiti d'asta non concorrenziali (e quindi di prezzi più alti), potendo avere maggiori difficoltà a trovare nel libero mercato un'offerta più adeguata;
- includere in tale parere la proposta di rendere coerente la durata massima del primo periodo di erogazione del servizio a tutele graduali per i clienti domestici non

vulnerabili di cui all'articolo 2 con la data di decorrenza, di cui all'articolo 3, fissata al 1 aprile 2027, a partire dalla quale il servizio in questione assolverà alla sola funzione di ultima istanza

DELIBERA

1. di esprimere, ai sensi dell'articolo 1, comma 60-bis della legge 124/17, parere favorevole sullo schema di decreto finalizzato a individuare i criteri e le modalità per il passaggio al mercato libero dei clienti domestici;
2. di suggerire, a complemento di quanto previsto al precedente punto 1., di rendere coerente la durata massima del primo periodo di erogazione del servizio a tutele graduali per i clienti domestici non vulnerabili di cui all'articolo 2 con la data di decorrenza, di cui all'articolo 3, fissata al 1 aprile 2027, a partire dalla quale il servizio in questione assolverà alla sola funzione di ultima istanza;
3. di trasmettere il presente parere al Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica;
4. di pubblicare il presente parere sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

20 aprile 2023

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

PARERE

ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

relativo allo *“Schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica di attuazione dell'articolo 1, comma 60-bis, della legge 4 agosto 2017, n. 124. Disciplina per l'ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell'energia elettrica”*

Inviato a

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

e, p.c.

VIII Commissione permanente del Senato della Repubblica

X Commissione permanente della Camera dei Deputati

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

Rif.: S4647/dca

Prof. Dott. Gilberto Pichetto Fratin
Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza
Energetica
PEC: *segreteria.capogab@pec.minambiente.it*

e, p.c.
Sen. Claudio Fazzino
Presidente della VIII Commissione Ambiente,
transizione ecologica, energia, lavori pubblici,
comunicazioni, innovazione tecnologica
Senato della Repubblica
PEC: *commissioneindustria@pec.senato.it*

On. Luigi Alberto Gusmeroli
Presidente della X Commissione Attività
produttive, commercio e turismo
Camera dei Deputati
PEC: *camera_protcentrale@certcamera.it*

Dott. Stefano Besseghini
Presidente dell'Autorità di Regolazione per
Energia Reti e Ambiente
PEC: *protocollo@pec.arera.it*

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 2 maggio 2023, ha deliberato di esprimere le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito allo schema di decreto trasmesso all'Autorità da codesto Ministero in data 19 aprile u.s., al fine di acquisirne il parere previsto dall'articolo 1, comma 60-*bis* della legge 4 agosto 2017 n. 124 ("Legge Concorrenza").

La bozza di decreto (nel seguito anche, “Decreto” o “DM”), che individua le modalità per l’ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell’energia elettrica, indica, con espresso riferimento ai clienti non vulnerabili¹ ancora riforniti nell’ambito del servizio di maggior tutela di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 125 (nel seguito “maggior tutela” o “MT”), specifici criteri e modalità per il graduale passaggio al mercato (Art. 2) e detta disposizioni per trasformare il servizio a tutele gradualità (“STG”) in un servizio di ultima istanza per tutti gli utenti elettrici di minori dimensioni (piccole imprese, micro-imprese e domestici) a partire da una data predefinita, fissata al 1° aprile 2027 (Art. 3).

L’Autorità intende, preliminarmente e in via generale, esprimere apprezzamento per l’adozione del predetto atto, in quanto ulteriore e atteso passaggio – dopo quelli già intervenuti per le piccole imprese² e micro-imprese³ - per realizzare il definitivo superamento in Italia del regime di maggior tutela per le varie categorie di clientela, dopo i numerosi rinvii intervenuti nel tempo, che hanno prorogato le scadenze originariamente contenute nella Legge Concorrenza.

Attualmente, come lo stesso Ministero ricorda, il completamento del processo di piena liberalizzazione nel settore dell’energia elettrica rientra tra le riforme che il Governo si è impegnato ad adottare nell’ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con decisione di esecuzione del Consiglio europeo del 13 luglio 2021 (“PNRR”⁴), e, dunque, il suo efficace raggiungimento rappresenta non solo un’opportunità, ma anche un obbligo, collegato al rispetto delle norme di riferimento comunitarie e, non ultimo, all’ottenimento dei finanziamenti complessivamente previsti.

Sotto un profilo concorrenziale, l’importanza di conseguire l’effettiva liberalizzazione del segmento *retail* della vendita di energia elettrica e gas naturale in Italia si comprende appieno considerando gli effetti negativi sulla struttura del mercato che sono derivati, soprattutto nel settore dell’energia elettrica, dalla scelta discriminatoria operata a suo tempo di attribuire l’esercizio della maggior tutela esclusivamente a società collegate al distributore territorialmente competente⁵. Come l’Autorità ha sottolineato più

¹ Per la nozione di vulnerabilità *cf.* d.lgs. n. 210 dell’8 novembre 2021, Art. 11.

² *Cfr.* Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (“MISE”) del 31 dicembre 2020.

³ *Cfr.* Decreto del Ministero della Transizione Ecologica (“MITE”) del 31 agosto 2022.

⁴ In particolare, Riforma M2C1-7.

⁵ Anche la relazione di accompagnamento al DM in analisi afferma che nel settore elettrico ancora oggi circa il 60% dei consumi domestici complessivi sono riconducibili al primo operatore.

volte negli anni, peraltro, tali effetti sono stati amplificati dai comportamenti opportunistici di alcuni operatori esercenti la MT che hanno potuto, con modalità spesso scorrette, traghettare la clientela verso la propria divisione o società attiva sul mercato libero, traslando anche su quest'ultimo segmento elevati livelli di concentrazione.

In tal senso va quindi sicuramente apprezzata la stessa adozione del DM, dal momento che, invece, nei mesi scorsi – anche dato che la scadenza del 10 gennaio 2024 appariva ravvicinata – parte del mercato e degli *stakeholders* coinvolti nel processo si dicevano convinti (come emergeva, ad esempio, in alcuni convegni sul tema) che vi sarebbe stata una nuova proroga del regime tutelato per la generalità della clientela domestica.

Tanto premesso, con specifico riferimento a quanto previsto dall'articolo 2 del DM trasmesso (*“Criteri per assicurare ai clienti domestici il servizio di fornitura di energia elettrica alla cessazione del servizio di maggior tutela”*), l'Autorità intende esprimere un giudizio senz'altro positivo circa l'impianto complessivo prospettato, ovvero il disegno di massima del processo di individuazione degli esercenti il nuovo STG almeno per i clienti domestici non vulnerabili, che continueranno – dopo l'esperienza positiva già avvenuta per le piccole e micro-imprese – a essere selezionati tramite una procedura di gara costruita al fine di garantire esiti il più possibile concorrenziali. Va peraltro ricordato che le precedenti esperienze delle gare per le piccole e micro-imprese hanno consentito nel tempo l'introduzione di miglioramenti e correttivi per evitare alcuni aspetti negativi che avevano caratterizzato le prime procedure (ad esempio, un eccessivo ricorso al meccanismo di sorteggio), assicurando esiti soddisfacenti in entrambi i casi dal punto di vista concorrenziale (ad esempio, con un discreto numero di soggetti diversi assegnatari, in molti casi imprese attive in precedenza solo sul mercato libero e non anche nella maggior tutela).

Con più specifico riferimento alle modalità di passaggio delineate per i clienti domestici non vulnerabili all'interno dell'articolo 2 del Decreto (comma 1), l'Autorità condivide i criteri generali richiamati, che dovranno poi essere declinati nella regolamentazione di dettaglio da parte di ARERA per l'organizzazione delle procedure di gara, e in particolare:

- l'importanza del corretto disegno dei lotti di gara (nel DM, *“individuazione di aree territoriali caratterizzate da un assetto dimensionale in termini di punti di prelievo e con un livello di rischio connesso alla morosità dei clienti*

finali interessati omogenei”); sul punto l’Autorità intende sottolineare la necessità che gli stessi continuino ad accorpate aree territoriali anche distanti tra loro, per neutralizzare il più possibile il vantaggio competitivo degli esercenti la MT uscenti, e che siano fissati in numero tale da consentire una congrua partecipazione anche di operatori di minori dimensioni (data la platea di riferimento, dovrebbe trattarsi di almeno 20/25 lotti⁶);

- la positiva conferma di un tetto *antitrust* al numero di aree aggiudicabili da un singolo operatore (o gruppo societario) che dovrà risultare di nuovo al massimo pari al 35%, in analogia a quanto stabilito – su impulso dell’Autorità – per le piccole imprese e micro-imprese, al fine di garantire un esito il più possibile concorrenziale delle procedure. Su tale punto l’Autorità auspica tuttavia anche un eventuale ulteriore abbassamento di tale soglia al 30%, data la maggiore numerosità degli utenti coinvolti;

- l’individuazione di un tempo congruo di durata del STG (per un singolo periodo) pari al massimo a quattro anni, con conferma del meccanismo di *opt-out* residuale già inserito – anche in tal caso su impulso dell’AGCM – con riferimento alle micro-imprese, secondo il quale l’esercente il STG designato dovrà informare con congruo anticipo i clienti finali della scadenza (al 1° aprile 2027) del periodo di erogazione del servizio e del diritto di scegliere in ogni momento un altro fornitore o altra offerta del medesimo esercente sul mercato libero e della circostanza per cui, in mancanza di una scelta espressa, alla suddetta scadenza il cliente sarà rifornito sulla base dell’offerta di mercato libero più favorevole dell’esercente stesso.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, e per garantire un disegno complessivo coerente per le varie categorie di clientela, particolarmente condivisibili nel Decreto appaiono altresì le previsioni volte ad inserire il meccanismo di *opt-out* residuale anche con riferimento alle piccole imprese (art.3, “*Disposizioni per il STG come servizio di ultima istanza e per assicurare la fornitura di energia elettrica alle piccole imprese*”, comma 2), dal momento che, invece, nella prima assegnazione del STG per tale categoria di utenti (che risale al 2021) questa previsione non era stata inserita; tale aspetto è previsto caratterizzare la successiva assegnazione del servizio che andrà disposta per il periodo 2024-2027, elemento che consentirà anche di

⁶ Nell’ultimo caso, quello delle micro-imprese, erano stati individuati 12 lotti, per circa 140-160 mila POD per area; nel caso odierno, pur accedendo all’ipotesi di costituire lotti anche leggermente più grandi, il numero indicato di almeno 20-25 lotti, data la numerosità della platea di riferimento, consentirebbe di non superare una soglia massima di 200-300.000 clienti per lotto.

riallineare le scadenze del STG, quale fase di accompagnamento al mercato per le varie tipologie di utenti.

Infine, sempre coerentemente con tale disegno complessivo anche in passato suggerito dall’Autorità, particolarmente apprezzabile nel Decreto odierno appare anche l’esplicita previsione secondo la quale, a partire dal 1° aprile 2027, il STG assolverà esclusivamente alle funzioni di servizio di ultima istanza per tutte le categorie di utenti (piccole, micro-imprese e domestici) in precedenza aventi diritto al servizio di maggior tutela (art. 3, comma 1).

Al netto dell’apprezzamento del complesso di tali elementi, l’Autorità intende tuttavia esprimere considerazioni di natura più critica con riferimento alla scelta, compiuta dal Ministero attraverso il DM in commento, di escludere dalle procedure di gara odierne i clienti domestici rientranti nella nozione di vulnerabilità, i quali continueranno a essere serviti in maggior tutela (*“sino 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 (...)”* – si cfr. art. 1, comma 3 -)

Tale scelta appare particolarmente insidiosa, in quanto, data la nozione estesa che il legislatore ha tracciato di utenza elettrica vulnerabile (la quale appare ricomprendere non solo condizioni di effettiva povertà energetica, ma ad esempio include anche tutti gli utenti al di sopra dei 75 anni di età o che rientrano nella c.d. Legge 104), in tale categoria appaiono rientrare – secondo le stime disponibili -circa la metà degli utenti domestici ancora oggi riforniti in maggior tutela (ovvero 4/5 milioni, su una platea complessiva di 9,5 milioni di clienti domestici oggi ancora in MT) e, dunque, la previsione in commento appare idonea a depotenziare il passaggio odierno come effettivo e definitivo atto di liberalizzazione del mercato elettrico *retail* in Italia.

Sebbene, infatti, l’esistenza di una nozione di vulnerabilità e la possibilità di mantenere in vita regimi regolamentati o obblighi di servizio pubblico a vantaggio di determinate categorie di utenti sia prevista anche dalla normativa comunitaria di riferimento⁷, la stessa normativa fa riferimento costante a un principio di non discriminatorietà tra gli operatori nella definizione e mantenimento in vita di tali regimi, in deroga ai principi generali di mercato, elemento che – come ben noto e anche già ricordato nel presente parere – la maggior tutela non garantisce, essendo al contrario esclusivamente

⁷ Cfr. Direttiva (UE) 2019/944, art. 28.

offerta dalle imprese di vendita collegate al distributore territorialmente competente (nell'85% del territorio nazionale, il gruppo ENEL).

Tale distorsione è solo mitigata dalla previsione nel Decreto di un termine massimo per il mantenimento in vita della maggior tutela per i clienti vulnerabili (di nuovo al 1° aprile 2027, in analogia col termine disposto per la fine del STG quale servizio di fornitura e per la trasformazione dello stesso in servizio di ultima istanza, come già ricordato), a meno che non intervenga in precedenza la regolamentazione di dettaglio dell'ARERA, chiamata a definire un regime tariffario specifico per tale categoria di utenti, dando seguito a quanto previsto dalla normativa primaria di riferimento (d.lgs. 210/2021 e D.L. 152/2021).

L'Autorità intende sottolineare che una scelta diversa e maggiormente garantista del gioco concorrenziale era senz'altro possibile, ovvero quella di includere i clienti vulnerabili nelle procedure di gara da bandirsi per il passaggio al STG della generalità dei clienti domestici e di indicare poi lo stesso esercente assegnatario quale soggetto chiamato ad offrire anche la specifica tariffa, che sarebbe stata definita per i vulnerabili agli aventi diritto⁸.

Sebbene tale diversa strada appaia ormai difficilmente percorribile (anche data la ristrettezza dei tempi a disposizione per effettivamente trarre la data del 10 gennaio 2024), e possa ritenersi comprensibile un'esigenza di segmentare in procedure di gara successive la platea dei clienti domestici ancora serviti in MT, data la loro numerosità, l'Autorità intende sottolineare che il DM odierno dovrebbe necessariamente prevedere che siano bandite a stretto giro anche successive procedure competitive per l'assegnazione della fornitura di energia elettrica agli utenti vulnerabili, per decretare il definitivo superamento del regime di maggior tutela in Italia e dei connessi effetti distorsivi della struttura del mercato elettrico che in realtà, purtroppo, si sono già anche in larga misura riflessi in una struttura altamente concentrata dello stesso mercato libero.

Infine, sempre con riferimento alla clientela vulnerabile, si riterrebbe opportuno che il Ministero inserisse nel testo del Decreto anche l'esplicita precisazione per cui gli utenti vulnerabili abbiano diritto a richiedere la tariffa loro riservata, in quanto vige nei loro riguardi un obbligo di offerta dei

⁸ Tale scelta diversa avrebbe consentito anche di mitigare i problemi operativi legati alla corretta individuazione dei soggetti da qualificare come vulnerabili, in quanto (per lo meno) la fornitura in entrambi i casi sarebbe stata assicurata dal medesimo soggetto (esercente designato tramite procedura competitiva).

venditori a quelle condizioni, ma non anche un obbligo di fornitura (ovvero, come già sottolineato dall’Autorità in precedenti occasioni, precisare che gli utenti rientranti nella nozione di vulnerabilità già passati al mercato libero, e con un’offerta di cui si ritengono soddisfatti, non possano in nessun caso essere coattivamente riportati in un regime *ad hoc*, che sia la maggior tutela o un regime regolamentato specifico successivamente definito).

L’Autorità intende infine esprimere alcune considerazioni conclusive con riferimento all’elemento informativo, che si ritiene cruciale, soprattutto nei confronti della clientela domestica, per traghettare efficacemente le fasi relative al definitivo superamento del regime di maggior tutela nel prossimo futuro. Su tale aspetto il Decreto in analisi non introduce previsioni specifiche, rimandando a quanto già previsto nei DM precedenti⁹.

L’Autorità ritiene che la previsione di ancor più massicce campagne informative potrebbe di nuovo essere inserita nel Decreto, ribadendo ad esempio la necessità di utilizzare anche i canali televisivi e in orari di maggior ascolto e, ancor più importante, decretando l’inizio delle medesime al massimo entro l’estate 2023, e non solo a ridosso del passaggio della clientela domestica non vulnerabile ai nuovi esercenti, in quanto la corretta informazione appare anche cruciale a far sì che gli utenti sappiano “difendersi” da eventuali comportamenti opportunistici degli operatori, volti a sfruttare l’incertezza a loro vantaggio (es. la fine della maggior tutela come elemento per far “restare” i clienti con lo stesso esercente), i quali, può già anticiparsi, diventeranno ancora più insidiosi nei prossimi mesi, prima del definitivo passaggio di regime (almeno, per la clientela non vulnerabile).

L’elemento informativo appare ancor più necessario dal momento che l’evoluzione del mercato della vendita di energia ha portato all’esistenza di una pleora di tipologie di fornitura diverse (STG, mercato libero, maggior tutela solo per i clienti vulnerabili), nelle quali anche il consumatore più avveduto può comprensibilmente far fatica ad orientarsi.

In tal senso, oltre a rendere il più possibile comprensibile la fase in atto, e i meccanismi di transizione previsti per le differenti categorie di clientela, la campagna informativa istituzionale dovrebbe anche veicolare il messaggio per cui la fase del STG si caratterizza come un periodo transitorio che accompagna l’utenza verso il mercato e non invece un punto di arrivo del processo, esplicitamente invitando gli utenti a cercare un fornitore di mercato libero

⁹ Decreti MISE 31 dicembre 2020 e MITE 31 agosto 2022 già richiamati.

prima delle gare o durante il periodo di permanenza all'interno del regime transitorio delle tutele gradualmente, in modo anche da mantenere il meccanismo dell'*opt-out* finale quale possibilità effettivamente residuale.

L'obiettivo finale del processo di liberalizzazione del mercato deve infatti anche essere quello di rendere il più possibile capace il consumatore di agire come un soggetto pienamente consapevole, in grado di orientarsi e scegliere la propria offerta liberamente, laddove invece i meccanismi a vario titolo regolamentati si trasformino sempre più, come previsto a regime, in meri strumenti, a chiusura del sistema, di fornitura di ultima istanza. Al riguardo, occorre infatti certamente evitare che la scelta dell'utilizzo del STG (nonché *a fortiori*, della permanenza in vita del regime di maggior tutela per i vulnerabili) produca l'indesiderato effetto di rafforzare nei segmenti di domanda interessata atteggiamenti di inerzia e resistenza a una ricerca attiva della migliore offerta, con il rischio quindi che la transizione al mercato non si compia affatto.

L'Autorità ribadisce che, in relazione a tali aspetti, l'importanza di inviare un messaggio istituzionale forte, comprensibile e anche in certa misura "rassicurante" sul processo di transizione in atto (anche per contrastare, si ribadisce, messaggi di senso contrario che possano strumentalmente essere veicolati ai consumatori dagli operatori, in chiave opportunistica) appare fondamentale a garantire la buona riuscita complessiva del processo di liberalizzazione (che va, lo si ribadisce, anche al più presto completato con successive procedure di gara anche in relazione all'utenza vulnerabile, nel rispetto del principio della parità di condizioni tra operatori attivi nella vendita).

L'Autorità auspica che le suesposte considerazioni possano essere adeguatamente tenute in considerazione ai fini dell'adozione definitiva del Decreto in commento e dei successivi provvedimenti attesi per il completamento del processo di liberalizzazione del settore della vendita *retail* dell'energia elettrica.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Firmato digitalmente da
Roberto Rustichelli
C = IT
Data e ora della firma: 03/05/2023 13:10:59