

**PARERE 24 NOVEMBRE 2020**

**497/2020/I/EEL**

**PARERE IN MERITO ALLO SCHEMA DI DECRETO DEL MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO CHE DEFINISCE LE PRIME MODALITÀ PER FAVORIRE L'INGRESSO CONSAPEVOLE DEI CLIENTI FINALI NEL MERCATO LIBERO DELL'ENERGIA ELETTRICA**

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

Nella 1135<sup>a</sup> riunione del 24 novembre 2020

### **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-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con legge 14 maggio 2005, n. 80 (di seguito: decreto-legge 35/05);
- il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206;
- 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);
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, (di seguito: decreto legislativo 93/11);
- 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 o legge concorrenza);
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205;
- la legge 21 settembre 2018, n. 108 (di seguito: legge 108/2018);
- la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (di seguito: legge 145/2018);
- il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (di seguito: D.L. milleproroghe) convertito con legge 28 febbraio 2020, n. 8;
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 3 novembre 2011, ARG/com 151/11 (di seguito: deliberazione ARG/com 151/11) e in particolare l'Allegato A, recante "Testo integrato monitoraggio retail" (di seguito: TIMR);
- la deliberazione dell'Autorità 4 novembre 2016, 633/2016/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 10 novembre 2016, 642/2016/E/com;
- la deliberazione dell'Autorità 25 maggio 2017, 375/2017/R/com;

- la deliberazione dell’Autorità 30 agosto 2017, 610/2017/R/com;
- la deliberazione dell’Autorità 27 luglio 2017, 555/2017/R/com;
- la deliberazione dell’Autorità 10 novembre 2017, 746/2017/R/com (di seguito: deliberazione 746/2017/R/com);
- la deliberazione dell’Autorità 16 novembre 2017, 751/2017/E/com (di seguito: deliberazione 751/2017/E/com);
- la deliberazione dell’Autorità 16 novembre 2017, 762/2017/I/eel;
- la deliberazione dell’Autorità 21 dicembre 2017, 901/2017/E/com
- la deliberazione dell’Autorità 1 febbraio 2018, 51/2018/R/com;
- 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 (di seguito: deliberazione 197/2019/R/com);
- la deliberazione dell’Autorità 25 giugno 2019, 270/2019/R/com;
- la deliberazione dell’Autorità 26 settembre 2016, 396/2019/R/eel (di seguito: deliberazione 396/2019/R/eel);
- la deliberazione dell’Autorità 24 novembre 2020, 491/2020/R/eel;
- il vigente Testo integrato delle disposizioni dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas per l’erogazione dei servizi di vendita dell’energia elettrica di maggior tutela e di salvaguardia ai clienti finali ai sensi della legge 18 giugno 2007, 73/07 (di seguito: TIV);
- il Quadro strategico dell’Autorità per il triennio 2019-2021, approvato con deliberazione 18 giugno 2019, 242/2019/A;
- il documento per la consultazione dell’Autorità 26 settembre 2019, 397/2019/R/eel recante “Servizio di salvaguardia per i clienti finali domestici e piccole imprese del settore dell’energia elettrica di cui all’art. 1, comma 60 della legge n. 124/17” (di seguito: documento per la consultazione 397/2019/R/eel);
- il documento per la consultazione dell’Autorità 16 giugno 2020, 220/2020/R/eel recante “Servizio a tutele graduali per le piccole imprese del settore dell’energia elettrica di cui all’art. 1, comma 60 della legge n. 124/17” (di seguito: documento per la consultazione 220/2020/R/eel);
- la comunicazione del Ministero dello Sviluppo Economico in data 13 novembre 2020 (prot. Autorità 37319 del 16 novembre 2020) di trasmissione dello schema di decreto prime modalità per favorire l’ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero dell’energia elettrica e del gas (di seguito: comunicazione del 13 novembre 2020).

#### **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 di cui alla lettera (b) sopra richiamata 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 D.L. milleproroghe) ha differito il previgente termine (dell'1 luglio 2020) di superamento del servizio di maggior tutela, inteso come superamento della c.d. tutela di prezzo, rispettivamente all'1 gennaio 2021 per le piccole imprese (diverse dalle microimprese) e all'1 gennaio 2022 per le microimprese e per i clienti domestici (art. 1, comma 60);
- nel dettaglio in tema di superamento della c.d. tutela di prezzo, la medesima legge intesta ancora una volta all'Autorità e al Ministero dello Sviluppo Economico (di seguito: MiSE) specifici adempimenti propedeutici a tali scadenze;
- in particolare, la citata legge 124/17 affida:
  - all'Autorità il duplice compito di:
    - (i) 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;
    - (ii) adottare disposizioni per assicurare, dalle date di rimozione della tutela di prezzo, un "servizio a tutele graduali per i clienti finali senza fornitore di energia elettrica" (precedentemente denominato da tale legge "servizio di salvaguardia"), nonché specifiche misure per prevenire ingiustificati aumenti dei prezzi e alterazioni delle condizioni di fornitura a tutela di tali clienti;

- al MiSE di:
  - (i) adottare, sentite l’Autorità e l’Autorità Garante della concorrenza e del mercato, 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 (art. 1, comma 60-bis);
  - (ii) definire, su proposta dell’Autorità e sentita l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, le condizioni, i criteri, le modalità, i requisiti tecnici, finanziari e di onorabilità, per l’iscrizione, la permanenza e l’esclusione dei soggetti iscritti all’elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica ai clienti finali (c.d. elenco venditori di elettricità, art. 1 comma 81);
- la legge 124/2017 prevede, altresì, per i settori dell’energia elettrica e del gas naturale, ulteriori interventi funzionali al superamento della c.d. tutela di prezzo; tra questi rientrano gli interventi finalizzati a permettere una adeguata informativa ai clienti finali in relazione al superamento delle tutele di prezzo e al funzionamento del mercato libero, stabilendo in particolare:
  - (i) l’invio, a decorrere dal 1 gennaio 2018, ai clienti finali di energia elettrica riforniti in maggior tutela di adeguata informativa da parte di ciascun fornitore in relazione al superamento delle tutele di prezzo, secondo le modalità definite dall’Autorità (comma 69);
  - (ii) un rafforzamento delle funzioni dell’Autorità, con specifico riferimento alla pubblicizzazione e alla diffusione delle informazioni in merito alla piena apertura del mercato e alle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dei clienti finali e degli utenti dei settori oggetti di regolazione, mediante la facoltà attribuita all’Autorità medesima di avvalersi per tali finalità anche della società Acquirente unico (comma 72).

**CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:**

- in ottemperanza alle sopra richiamate previsioni della legge 124/2017, l’Autorità ha intrapreso specifici interventi regolatori;
- in particolare, relativamente alla rimozione della c.d. tutela di prezzo, l’Autorità ha:
  - (i) 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 concorrenza, 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) pubblicato, in esito alla novella legislativa introdotta dal D.L. milleproroghe, un secondo documento per la consultazione 220/2020/R/eel riguardante il servizio a tutele graduali destinato alle piccole imprese (diverse dalle microimprese) attualmente rifornite in maggior tutela che, a partire da gennaio 2021, non risultino titolari di un contratto di libero mercato;
  - (iii) pubblicato la deliberazione 491/2020/R/eel recante disposizioni per l'erogazione del servizio a tutele graduali destinato alle piccole imprese;
- la predetta deliberazione 491/2020/R/eel dà attuazione alle disposizioni (art. 1 comma 60) della legge 124/17 che intesta all'Autorità il compito di stabilire il livello di potenza contrattualmente impegnata identificativo delle microimprese e adottare disposizioni per assicurare il servizio a tutele graduali ai clienti senza fornitore alla data di rimozione del servizio di maggior tutela, prevedendo parimenti opportune misure per prevenire ingiustificati aumenti dei prezzi e alterazioni delle condizioni di fornitura di tali clienti; nel dettaglio vengono definite, da un lato, la regolazione del servizio a tutele graduali e, dall'altro, le modalità di assegnazione dello stesso a partire dall'1 gennaio 2021, stabilendo che l'identificazione dei soggetti che erogano il servizio avvenga attraverso procedure concorsuali, nel c.d. periodo di assegnazione a regime e prevedendo al contempo che il suddetto periodo sia preceduto da un periodo transitorio, di durata di sei mesi a decorrere da gennaio 2021 (cd. assegnazione provvisoria), in cui la fornitura sia erogata dagli attuali esercenti la maggior tutela;
- relativamente invece agli interventi finalizzati a permettere una adeguata informativa ai clienti finali in relazione al superamento delle tutele di prezzo e al funzionamento del mercato libero, l'Autorità ha:
  - (i) con la deliberazione 751/2017/E/com, proposto al 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 relative alla piena apertura dei mercati finali dell'energia elettrica e del gas, alla cessazione dei regimi di tutela disposta dalla legge 124/17, alle garanzie e agli strumenti di promozione e tutela disponibili ai consumatori, e che tale proposta è stata approvata dal Ministro con decreto 21 dicembre 2017;
  - (ii) previsto, con deliberazione 746/2017/R/com, una specifica informativa che i venditori che erogano i servizi di tutela di prezzo (maggior tutela elettrica e tutela gas) devono inserire in bolletta, a cadenza semestrale per il periodo 1 gennaio 2018-30 giugno 2019 nonché specifici obblighi di indirizzare il cliente finale, all'atto della richiesta telefonica di informazione in merito al proprio contratto con riferimento al superamento della tutela di prezzo, al sito dell'Autorità e al call center dello Sportello per il consumatore Energia e Ambiente, fornendo gli specifici riferimenti;
  - (iii) avviato, con deliberazione 197/2019/R/com, un procedimento finalizzato a individuare ed attivare ulteriori azioni complementari all'informativa in bolletta, caratterizzate da una più forte incisività dal punto di vista comunicativo, finalizzate a rendere maggiormente partecipi dell'evoluzione

dei mercati energetici e degli strumenti approntati a loro favore i clienti forniti nei regimi di tutela; in tale deliberazione è stato altresì previsto il proseguimento dell'informativa da riportare in tutte le fatture emesse successivamente al 30 giugno 2019 e fino al superamento delle tutele di prezzo, attraverso un'informativa generalizzata riguardante il funzionamento del mercato.

**CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:**

- il decreto legislativo 93/11 prevede altresì che l'Autorità monitori il grado e l'efficacia di apertura dei mercati al dettaglio e che al fine dell'efficace svolgimento dei propri compiti, ivi compreso il monitoraggio, possa svolgere indagini sul funzionamento dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale;
- con la deliberazione ARG/com 151/11, l'Autorità ha definito la disciplina del sistema di monitoraggio dei mercati della vendita al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale (di seguito: monitoraggio *retail*) finalizzato, coerentemente con quanto previsto dal decreto legislativo 93/11, a consentire all'Autorità l'osservazione regolare e sistematica delle condizioni di funzionamento della vendita al dettaglio, incluso il grado di apertura, la concorrenzialità e la trasparenza del mercato, nonché il livello di partecipazione dei clienti finali e il loro grado di soddisfazione (c.d. *customer satisfaction*);
- in tale ambito l'Autorità provvede alla pubblicazione di rapporti periodici di monitoraggio e alla pubblicazione e aggiornamento periodico, sul sito dell'Autorità, di un insieme di dati e indicatori, al fine di fornire una rapida e completa fotografia dello stato di detti mercati in Italia e della loro evoluzione;
- ai fini delle attività funzionali al monitoraggio *retail*, l'Autorità prevede specifici obblighi informativi posti in capo agli operatori di mercato; peraltro, in ragione della crescente importanza e significatività delle informazioni rinvenibili dal Sistema Informativo Integrato (di seguito: SII) istituito dalla legge 129/10 presso l'Acquirente unico, è altresì previsto che il Gestore del SII effettui le attività di reportistica e monitoraggio, con l'elaborazione e la messa a disposizione all'Autorità delle informazioni funzionali al monitoraggio *retail* nella disponibilità del SII.

**CONSIDERATO, INFINE, CHE:**

- il Ministero dello Sviluppo Economico, con comunicazione del 13 novembre 2020, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1, comma 60-*bis* della legge 124/17, lo schema di decreto ministeriale finalizzato a individuare le prime modalità per favorire l'ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero dell'energia elettrica e del gas sulla base delle tempistiche di cui all'articolo 1, commi 59 e 60, della medesima legge;
- in particolare, nel citato schema di decreto viene evidenziato come le modalità per favorire l'ingresso consapevole sono individuate sulla base delle caratteristiche e

della numerosità dei clienti finali coinvolti nella rimozione della tutela di prezzo, distinguendo tra:

- a) le piccole imprese, diverse dalle microimprese, interessate dalla rimozione della c.d. tutela di prezzo a decorrere dal 1 gennaio 2021;
  - b) le microimprese e i clienti domestici, non rientranti nella scadenza del 1 gennaio 2021 per i quali le modalità per favorire l'ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero saranno oggetto di successivo decreto;
- nel dettaglio delle misure, lo schema di decreto prevede disposizioni concernenti:
    1. misure di promozione dell'ingresso consapevole dei clienti nei mercati dell'energia;
    2. criteri e indirizzi per assicurare alle piccole imprese diverse dalle microimprese la continuità della fornitura dal 1 gennaio 2021;
  - relativamente alle misure di promozione dell'ingresso consapevole dei clienti nei mercati dell'energia (punto 1.), lo schema di decreto prevede:
    - a) l'avvio da parte del MiSE, in coordinamento con l'Autorità, di campagne di comunicazione istituzionali e iniziative informative in collaborazione con le organizzazioni di categoria e le associazioni dei consumatori;
    - b) che le suddette campagne di comunicazione istituzionale e iniziative informative siano destinate alle piccole imprese, ma anche alle microimprese e ai clienti domestici e siano finalizzate ad incrementare il grado di informazione sulla rimozione della tutela di prezzo, le relative scadenze, gli obblighi e i diritti e le opportunità del mercato, compresi gli strumenti a tutela dei propri diritti;
    - c) l'elaborazione, da parte del G.S.E. S.p.A. ed ENEA, di progetti di campagne informative, da sottoporre all'approvazione del MiSE, destinate alle piccole imprese, alle microimprese e anche ai clienti domestici volte ad informare sulle possibilità di ruolo attivo che il cliente finale può avere nel mercato libero dell'energia e nella transizione energetica al fine di rafforzarne la consapevolezza sui propri comportamenti di consumo e sull'efficienza energetica e di favorirne la partecipazione a forme di autoconsumo, alle comunità energetiche dei cittadini e rinnovabili;
    - d) che l'Autorità, entro 30 giorni dall'adozione del decreto, predisponga un progetto per la realizzazione di campagne informative destinate alle piccole imprese relative alla piena apertura del mercato finale dell'energia elettrica, alla rimozione della c.d. tutela di prezzo al 1 gennaio 2021, alla pluralità di offerte presenti sul mercato e agli strumenti per la loro confrontabilità, ai propri diritti;
    - e) che l'Autorità, a valere sulle disponibilità del Fondo di cui all'art. 11-bis del decreto-legge 35/2005, aggiorni ed integri il Progetto informazione apertura mercati di cui al decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 21 dicembre 2017, rivolto ai consumatori, che mira alla realizzazione di campagne informative relative alla piena apertura dei mercati finali dell'energia elettrica e del gas, alla cessazione dei regimi di tutela al 1 gennaio 2022, alle garanzie e agli strumenti di promozione e tutela disponibili ai consumatori;

- f) che, per le finalità sopra richiamati, il MiSE e l’Autorità possano avvalersi del supporto dell’Acquirente unico in particolare per la diffusione delle informazioni a beneficio dei clienti finali;
- con riferimento ai criteri e indirizzi per assicurare alle piccole imprese diverse dalle microimprese la continuità della fornitura dal 1 gennaio 2021 (punto 2.), lo schema di decreto prevede:
  - a) che il servizio a tutele graduali disciplinato dall’Autorità riguardi tutte le piccole imprese che alla data del 1 gennaio 2021 non abbiano sottoscritto un contratto di fornitura di mercato libero;
  - b) specifiche disposizioni per la disciplina del servizio in questione, stabilendo in particolare che:
    - a. l’individuazione dei fornitori sia effettuata dall’Acquirente unico sulla base di procedure concorsuali e che tali procedure concorsuali siano disciplinate con modalità volte a favorire la più ampia partecipazione degli operatori e ad evitare la concentrazione dell’offerta, mediante l’individuazione di aree territoriali caratterizzate da un equilibrato livello di rischio connesso alla morosità dei clienti e prevedendo, in un’ottica concorrenziale, la fissazione di una quota di mercato massima assegnabile ad un singolo operatore; tale ultimo limite è da applicare sull’intero territorio nazionale ed in via cumulativa nel caso di più società appartenenti allo stesso gruppo;
    - b. la durata del periodo di esercizio del servizio sia definita e non superiore a tre anni, in modo da seguire l’evoluzione del mercato e conseguire il massimo vantaggio in termini di condizioni del servizio;
    - c. siano adottati specifici meccanismi incentivanti di reintegrazione degli oneri non recuperabili connessi alla morosità di clienti finali per i quali il rischio legato alle ordinarie modalità di recupero risulta particolarmente elevato, i cui costi sono a carico degli aventi diritto al servizio a tutele graduali destinato alle piccole imprese e non gravano sui clienti domestici;
    - d. siano previste garanzie a copertura di un eventuale mancato assolvimento del servizio o svolgimento dello stesso in difformità dalle disposizioni previste, che i partecipanti devono prestare;
    - e. siano previste forme di rendicontazione periodica a carico dei soggetti selezionati, secondo un formato omogeneo e chiaro, in particolare sulle condizioni economiche della fornitura e sull’andamento del servizio e sul numero dei clienti riforniti;
  - c) che, nelle more dell’espletamento delle procedure concorsuali e del conseguente trasferimento dei contratti dagli attuali esercenti ai nuovi esercenti individuati in esito alle procedure concorsuali, che dovrà completarsi entro e non oltre il 30 giugno 2021, l’Autorità assicuri che non ci siano soluzioni di continuità per i clienti interessati, anche con modalità transitorie per il tempo strettamente necessario all’avvio del servizio non oltre il 1 luglio 2021;
  - d) che ciascun esercente il servizio a tutele graduali 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 graduali qualsiasi servizio o prodotto ulteriore rispetto alle condizioni contrattuali disposte dall’Autorità;
- infine, lo schema di decreto demanda all’Autorità l’effettuazione di appositi monitoraggi, stabilendo che l’Autorità:
    - a) effettui, anche avvalendosi dell’Acquirente unico, un monitoraggio sull’evoluzione del comportamento dei clienti finali, delle azioni di cambio di fornitore, sull’andamento dei prezzi offerti ai clienti finali, sulla trasparenza e pubblicità delle offerte e dei servizi connessi e valuti l’introduzione di misure regolatorie volte a rafforzare l’efficacia degli strumenti per la confrontabilità delle offerte; è altresì stabilito che tale rapporto sia elaborato ogni sei mesi a decorrere dal primo gennaio 2021 e fino al 31 dicembre 2022 ed sia trasmesso al MiSE ed alle Commissioni parlamentari competenti;
    - b) elabori un rapporto sull’attuazione del servizio a tutele graduali e sull’esito delle procedure concorsuali per l’individuazione degli esercenti il servizio, per la successiva trasmissione al Ministero dello Sviluppo Economico, entro 30 giorni dalla conclusione delle medesime procedure.

**RITENUTO OPPORTUNO:**

- esprimere, ai sensi dell’articolo 1, comma 60-bis della legge 124/17, parere favorevole sullo schema di decreto finalizzato a individuare le prime modalità per favorire l’ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero dell’energia elettrica e del gas sulla base delle tempistiche di cui all’articolo 1, commi 59 e 60, della medesima legge; ciò anche in considerazione del fatto che quanto previsto dal suddetto schema risulta in linea con le attività già svolte e che sta attuando l’Autorità rispetto alle tematiche indicate nello schema medesimo; in tale ambito, anche la previsione di un successivo decreto volto a definire le modalità per favorire l’ingresso consapevole nel mercato libero delle microimprese e dei clienti domestici è valutata positivamente in quanto la definizione degli interventi in tema di rimozione di tutela di prezzo di tali clienti finali potrà essere effettuata in modo efficace anche alla luce della prima esperienza del processo di rimozione che avverrà per le piccole imprese;
- includere in tale parere proposte per modifiche marginali allo schema medesimo finalizzate a:
  - individuare con chiarezza ed univocità i meccanismi di coordinamento tra i soggetti incaricati delle diverse iniziative di comunicazione indicate dall’articolo 2 dello schema di decreto, in modo da garantire uniformità di messaggio e coordinamento nelle tempistiche;
  - indicare le modalità di finanziamento delle attività informative previste dall’articolo 2, comma 1 e dall’articolo 2, comma 3 dello schema di decreto, e prevedere misure che consentano di garantire che il fondo di cui all’articolo 11-bis del decreto-legge 35/05 disponga di adeguate risorse ai fini dell’aggiornamento e integrazione del progetto di cui all’articolo 2, comma 4

del medesimo schema, alla luce della natura non programmabile dell'ammontare riveniente dal pagamento delle sanzioni irrogate dall'Autorità, dell'entità delle risorse stabilizzate in bilancio a favore del fondo, dei vincoli di destinazione e di spesa delle risorse stesse e dell'esigenza di garantire continuità agli altri progetti finanziati mediante le risorse del fondo già in corso di realizzazione;

- delimitare i criteri previsti dallo schema di decreto per la disciplina del servizio a tutele graduali di cui all'articolo 3 dello schema a indirizzi di carattere generale, escludendo indicazioni puntuali su aspetti che rientrano nelle modalità di erogazione del servizio regolate, in coerenza con le previsioni normative, direttamente dall'Autorità e che potrebbero limitare la flessibilità nell'evoluzione della regolazione del servizio con particolare riferimento ai periodi successivi al primo;
- allineare il criterio della fissazione di una quota di mercato massima assegnabile ad un singolo operatore di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 3 dello schema di decreto, con l'obiettivo, perseguito dalla regolazione del servizio a tutele graduali, di favorire la selezione di una pluralità di operatori responsabili di garantire la continuità della fornitura alle piccole imprese diverse dalle microimprese senza un fornitore nel mercato libero; ciò comporta che tale tetto debba essere identificato in modo da evitare l'assegnazione a un singolo partecipante di un numero di aree territoriali eccedenti una determinata soglia quantificata sulla base dei volumi totali di energia prelevata dai clienti oggetto delle procedure concorsuali ;
- prevedere tempistiche per la messa a disposizione dei rapporti di monitoraggio che, ai sensi delle disposizioni dello schema di decreto, dovrà predisporre l'Autorità tali da tenere conto dei tempi minimi necessari per la raccolta e elaborazione dei dati funzionali ai monitoraggi stessi nonché della significatività degli stessi

### **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 le prime modalità per favorire l'ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero dell'energia elettrica e del gas sulla base delle tempistiche di cui all'articolo 1, commi 59 e 60, della medesima legge;
2. di proporre, a complemento di quanto previsto al precedente punto 1., di modificare lo schema di decreto al fine di:
  - a. prevedere che tutte le campagne di comunicazione istituzionali e le iniziative informative, ivi incluse previste dall'articolo 2, comma 2, siano coordinate come previsto al comma 1 del medesimo articolo per assicurare univocità alla strategia e tempestività e chiarezza dei messaggi;

- b. indicare le modalità di finanziamento delle attività informative previste dall'articolo 2, comma 1 e dall'articolo 2, comma 3 nonché, per quanto attiene al fondo di cui all'articolo 11-bis del decreto-legge 35/05, prevedere misure che consentano di adeguare le risorse disponibili ai fini della rimodulazione del progetto di cui all'articolo 2, comma 4;
  - c. prevedere che il rapporto di cui all'articolo 2, comma 6 sia elaborato dall'Autorità utilizzando le informazioni provenienti dal SII integrate, qualora necessario, da quelle degli operatori e che tale rapporto sia predisposto con cadenza semestrale, a partire da luglio 2021 e fino a fine 2022;
  - d. prevedere all'articolo 3 per la disciplina del servizio a tutele graduali di:
    - eliminare, al comma 1, lettera a), l'indicazione "*caratterizzate da un equilibrato livello di rischio connesso alla morosità dei clienti*" per la definizione delle aree territoriali
    - eliminare, al comma 1, lettera a), le indicazioni relative alla fissazione di una quota di mercato massima assegnabile ad un singolo operatore, stabilendo al contempo la fissazione di una soglia massima alle aree assegnabili a ciascun partecipante quantificata sulla base dei volumi totali di energia prelevata dai clienti oggetto delle procedure concorsuali;
    - eliminare, al comma 1, lettera b), l'indicazione del tempo di tre anni come durata massima di erogazione del servizio;
    - che i meccanismi incentivanti, di cui al comma 1, lettera c), non debbano essere introdotti necessariamente, ma possano essere definiti qualora le caratteristiche dei clienti, quali la non disalimentabilità, siano tali da incidere notevolmente sul rischio legato alle ordinarie modalità di recupero del credito;
    - eliminare la previsione delle forme di rendicontazione periodica e il contenuto delle stesse di cui al comma 1, lettera e);
    - eliminare la previsione di specifici obblighi rispetto alle condizioni di erogazione del servizio da parte degli esercenti di cui al comma 3;
  - e. prevedere che il rapporto sull'attuazione del servizio a tutele graduali e sull'esito delle procedure di cui al comma 6 dell'articolo 3 sia elaborato dall'Autorità entro 120 giorni dalla conclusione delle medesime procedure;
3. di trasmettere il presente parere al Ministro dello Sviluppo Economico;
  4. di pubblicare il presente parere sul sito internet dell'Autorità [www.arera.it](http://www.arera.it).

24 novembre 2020

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 di attuazione dell’art. 1, comma 60-bis, della legge 4 agosto 2017, n. 124 Disciplina per l’ingresso consapevole delle piccole imprese nel mercato libero dell’energia elettrica”*

Inviato a

Ministero dello Sviluppo Economico

e, p.c.

10° Commissione Industria Commercio e Turismo  
Senato della Repubblica

X Commissione Attività produttive Commercio e Turismo  
Camera dei Deputati

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

Rif. n. S4037

Al Sen. Stefano Patuanelli  
Ministro dello Sviluppo Economico  
PEC: *gabinetto@pec.mise.gov.it*  
PEC: *segr.min@pec.mise.gov.it*

e, p.c.: Al Sen. Gianni Pietro Giroto  
Presidente 10° Commissione Industria,  
Commercio e Turismo del Senato della  
Repubblica  
PEC: *segretariatogenerale@pec.senato.it*

All'On. Martina Nardi  
Presidente X Commissione Attività  
produttive Commercio e Turismo della  
Camera dei Deputati  
PEC: *camera\_protcentrale@certcamera.it*

Al Dott. Stefano Besseghini  
Presidente 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 24 novembre 2020, ha deliberato di esprimere il seguente parere ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito allo schema di decreto per la definizione delle modalità e dei criteri per un ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero dell'energia elettrica, trasmesso all'Autorità da codesto Ministero in data 13 novembre u.s. al fine di acquisirne il parere previsto dall'art. 1, comma 60 *bis* della legge 4 agosto 2017 n. 124 ("legge Concorrenza").

Lo schema di decreto, che individua prime modalità per favorire l'ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero dell'energia elettrica e gas, dispone la realizzazione di campagne informative e di comunicazione istituzionale riferite alla generalità della clientela oggi rifornita nell'ambito del Servizio di Maggior Tutela (art. 2) e individua, con espresso riferimento alle piccole imprese<sup>1</sup> ancora oggi rifornite in regime di maggior tutela, criteri e modalità per un ingresso consapevole nel mercato libero.

L'Autorità intende, preliminarmente e in via generale, esprimere apprezzamento per l'adozione della predetta normativa, in quanto passo necessario per il rispetto delle tempistiche previste dalla legge per il superamento del regime di maggior Tutela. Contestualmente, l'Autorità coglie l'occasione per sottolineare l'importanza, ai fini di una effettiva tutela degli interessi dei consumatori, della tempestiva adozione delle disposizioni per il superamento della Maggior Tutela anche nei confronti dei clienti domestici e delle microimprese, attualmente fissato al 1° gennaio 2022.

Ciò premesso, con riferimento a quanto previsto dall'art. 2, rubricato "*Promozione dell'ingresso consapevole nei mercati dell'energia*", l'Autorità condivide che, ai fini di una reale efficacia di dette necessarie iniziative, il decreto preveda espressamente lo svolgimento di campagne a mezzo stampa e televisivo, nonché informative dirette agli utenti interessati che utilizzino i sistemi di comunicazioni mobile e *internet*, dettagliandone altresì la ricorrenza e la frequenza nel tempo.

Con espresso riferimento alle piccole imprese, va rilevato che lo schema di decreto, all'Art. 3 "*Criteri e indirizzi per assicurare alle piccole imprese il servizio di fornitura di energia elettrica al 1° gennaio 2021*", non individua strumenti specifici di transizione al mercato libero, ma stabilisce che al primo gennaio 2021 le piccole e medie imprese rimaste nel regime regolato della Maggior Tutela siano affidate al servizio di ultima istanza<sup>2</sup>, offerto dal fornitore del c.d. Servizio a Tutele Graduali (STG) che il regolatore di settore, in base a disposizioni di legge, deve assicurare per gli utenti che rimangono

---

<sup>1</sup> Si tratta delle imprese con più di dieci e meno di cinquanta dipendenti e con più di due ma meno di dieci milioni di fatturato annuo, per le quali l'art. 1, comma 60, della legge Concorrenza ha disposto la cessazione della possibilità di essere serviti in regime di Maggior Tutela a far data dal 1 gennaio 2021, rinviando espressamente a successivo decreto la definizione delle modalità e criteri applicabili per l'ingresso sul mercato libero dell'energia elettrica e gas della rimanente utenza, ben più numerosa, identificabile nelle imprese non rientranti nella scadenza del 1 gennaio 2021 e nei clienti domestici.

<sup>2</sup> Il comma 1 del predetto art. 3 del decreto stabilisce, infatti, che "*Le piccole imprese che alla data del 1° gennaio 2021 non hanno stipulato un contratto per la fornitura dell'energia elettrica sul mercato libero sono fornite, a decorrere dalla medesima data e fino all'esercizio del diritto di scelta del fornitore, attraverso il servizio a tutele gradualmente disciplinato dall'ARERA ai sensi del comma 60 della legge 124/2017*".

senza fornitore di energia<sup>3</sup>.

A tale scopo, lo schema di decreto in commento integra alcune caratteristiche del STG stabilendo che detto servizio, di durata al più triennale, venga affidato con procedure concorsuali svolte dall'Acquirente Unico, per lotti caratterizzati da un equilibrato livello di rischio connesso alla morosità dei clienti e con un limite alla quota massima assegnabile ad un singolo operatore, da applicarsi sull'intero territorio nazionale ed in via cumulativa nel caso di più società appartenenti allo stesso gruppo (art. 3, comma 1, lettere (a) e (b)). Sempre secondo lo schema di decreto, l'affidatario sopporta poi oneri di monitoraggio e il versamento di una garanzia, ma potrà godere di meccanismi incentivanti di reintegrazione degli oneri non recuperabili connessi alla morosità di clienti finali (art. 3, comma 1, lettere (c), (d) ed (e)). Lo schema prevede, altresì, modalità transitorie di fornitura nell'attesa dell'espletamento delle gare (art. 3, comma 2), e stabilisce che il cliente del STG non possa fruire di alcun servizio aggiuntivo oltre la somministrazione dell'energia (art. 3, comma 3).

Sul punto, l'Autorità osserva, innanzitutto, che, alla luce della finalità del decreto di rispondere all'obiettivo previsto dalla legge di realizzare effettivamente l'eliminazione di un sistema di offerta regolato, tenendo conto *“della necessità di garantire la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato”*, il ricorso allo strumento del STG può ritenersi corretto unicamente nella misura in cui sia temporaneo e risponda al predetto obiettivo, assicurando una effettiva transizione al mercato e nel contempo garantendo la concorrenza e la pluralità di offerte.

Con riferimento al raggiungimento di tale obiettivo, l'Autorità esprime dunque apprezzamento per l'adozione di un meccanismo di concorrenza per il mercato ai fini della scelta del fornitore del servizio STG.

Con riguardo, in particolare, alla specifica procedura di selezione competitiva delineata, l'Autorità condivide le previsioni di cui all'art. 3, comma 1, lettere (a) e (b), secondo le quali gli affidatari del servizio devono essere individuati attraverso procedure concorsuali ripartite su più lotti caratterizzati da un equilibrato livello di rischio connesso alla morosità dei clienti, con la previsione di un numero massimo di lotti aggiudicabile ad un

---

<sup>3</sup> In base alla modifica apportata al comma 60 dell'art. 1 della legge Concorrenza dall'art. 12, comma 3, del Decreto legge 30 dicembre 2019 n. 162, come convertito dalla legge 28 febbraio 2020 n. 8 (*“decreto Milleproroghe”*), il servizio di salvaguardia offerto dal fornitore di ultima istanza originariamente previsto è stato denominato Servizio a Tutele Graduali.

medesimo gruppo societario, calcolato su base nazionale. Sul punto si osserva che la omogeneità dei lotti sotto diversi profili (oltre al rischio, secondo l'Autorità, rileva anche l'omogeneità dimensionale in termini di numero di punti di prelievo e di volumi consumati) è necessaria affinché tutti i lotti siano appetibili per potenziali partecipanti alla gara e dunque al fine di garantire la massima partecipazione. Laddove fosse necessario, si osserva altresì che l'esigenza di raggiungere un elevato grado di omogeneità può prevalere anche sulle considerazioni relative al numero ottimale di lotti, alla luce, nel caso di specie, del limitato numero assoluto di utenti oggetto della gara stessa, che non sembra ragionevolmente introdurre barriere alla partecipazione neppure a fronte di un numero contenuto di lotti.

Particolare riguardo, nel caso di specie, si dovrà porre invece alla necessità di evitare una eccessiva omogeneità su base territoriale, alla luce dei vantaggi informativi di cui potranno beneficiare le imprese precedenti gestori del servizio di tutela, che come noto veniva assegnato *ope legis* su base locale.

Inoltre, l'Autorità apprezza, ritenendolo un principio irrinunciabile dal punto di vista concorrenziale, che vi sia un limite al numero massimo di lotti che le imprese di un medesimo gruppo societario possono aggiudicarsi, poiché questo, oltre a consentire di redistribuire su più operatori la fornitura del STG, è suscettibile di attrarre un maggior numero di partecipanti alla gara in quanto riduce i vantaggi differenziali di cui inevitabilmente godono i gestori uscenti (i fornitori del servizio di maggior tutela). In quest'ottica, dovrebbe essere individuato un tetto *antitrust*, al più basso livello possibile, auspicabilmente non superiore al 35% dei lotti messi a gara, al fine di consentire di distribuire su più soggetti la fornitura del servizio ai clienti del precedente mercato tutelato, conducendo quindi ad una struttura meno concentrata e più concorrenziale del mercato.

Quanto agli interventi dello schema di Decreto sulle altre condizioni di svolgimento del servizio, l'Autorità ritiene che dette condizioni influenzino la concorrenza, in occasione delle selezioni degli esercenti del STG per le piccole imprese, principalmente attraverso le loro ricadute sulla appetibilità del servizio per gli operatori potenzialmente interessati e, dunque, sul numero di offerte che verranno presentate. In tal senso, l'Autorità condivide la previsione, contenuta nello schema di provvedimento, di meccanismi incentivanti di reintegrazione degli oneri non recuperabili connessi alla morosità di clienti finali, ed auspica altresì che il decreto intervenga suggerendo altre misure aventi analoghi effetti sulla partecipazione alla gara.



Con riguardo all'effettiva realizzazione della transizione dell'utenza interessata a un regime di mercato, si osserva che l'approvvigionamento di energia alle condizioni del STG non può essere considerato, per sua stessa natura, una fornitura a mercato, in considerazione del fatto che le condizioni generali del servizio e per larga parte anche le sue condizioni economiche risultano predeterminate in via regolamentare. Ne consegue che l'utilizzo di detto strumento appare coerente con il dettato normativo solo nella misura in cui la permanenza degli utenti nel STG assuma natura dichiaratamente transitoria e sia di durata predeterminata.

In tal senso, appare condivisibile la previsione, contenuta nello schema di decreto, relativa alla durata al più triennale del periodo di esercizio del STG *“in modo da seguire l'evoluzione del mercato e conseguire il massimo vantaggio in termini di condizione del servizio”*. Al riguardo, occorre tuttavia certamente evitare che la scelta dell'utilizzo del STG produca l'indesiderato effetto di rafforzare, nei segmenti di domanda interessata, atteggiamenti di inerzia e resistenza a una ricerca attiva della migliore offerta, in ragione della consapevolezza della natura comunque ricorrente del servizio in esame alla scadenza del primo periodo triennale, con il rischio quindi che la transizione al mercato non si compia affatto, ma si perpetui, invece, la coesistenza di offerte a mercato con offerte a condizioni regolate.

A tal fine, l'Autorità suggerisce la previsione, anche eventualmente quale obbligo di servizio pubblico del fornitore di STG, di una informativa specifica che, con adeguato anticipo rispetto alla scadenza del periodo triennale, dovrebbe fornirsi all'utenza in merito alle migliori offerte di mercato disponibili sul Portale Offerte sulla base dei consumi annui effettivi del singolo cliente; ciò in modo da stimolare la mobilità della domanda e rendere proporzionata, nei casi di mancata autonoma adesione alle offerte prospettate nell'ambito della campagna informativa posta in essere, l'applicazione di un meccanismo di *opt out* in base al quale gli utenti che, all'esito del primo triennio di applicazione del servizio, non abbiano ancora scelto un fornitore sul mercato libero, verrebbero inclusi tra i clienti a mercato libero del loro fornitore del STG. Tale soluzione, oltre ad incrementare l'interesse per il STG e dunque la partecipazione alle previste selezioni competitive per l'aggiudicazione del servizio, avrebbe anche il grande pregio di sollevare la fornitura di ultima istanza, dopo il primo periodo di svolgimento del servizio, dal gravoso compito di mantenere un sistema di supporto a clienti che, nelle

more, non abbiano aderito ad un'offerta sul mercato libero<sup>4</sup>.

In conclusione, ribadita l'irrinunciabilità del ricorso a procedure pienamente concorrenziali per la selezione dei fornitori del STG per le piccole e medie imprese, l'Autorità ritiene che le considerazioni sin qui svolte siano necessarie al fine di evitare che continui a permanere, anche dopo il triennio del STG, un doppio regime di fornitura del servizio che non appare pienamente in linea con gli obiettivi di piena liberalizzazione del mercato elettrico.

L'Autorità auspica che le suesposte considerazioni vengano adeguatamente tenute in considerazione ai fini dell'adozione definitiva del provvedimento in commento.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

<sup>4</sup> Ciò consentirebbe al servizio stesso di essere organizzato in modo appropriato e funzionale ai suoi originari obiettivi, nonché di giungere alla definitiva eliminazione di una modalità regolata di fornitura dell'energia elettrica, risultato che il legislatore, in conformità al quadro comunitario in materia, ha dichiaratamente inteso perseguire abolendo il vecchio regime di maggior tutela

