

MEMORIA

640/2023/I/COM

**MEMORIA DELL’AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER
ENERGIA RETI AMBIENTE IN MERITO AL DISEGNO DI
LEGGE “CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 9
DICEMBRE 2023, N. 181, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI
PER LA SICUREZZA ENERGETICA DEL PAESE, LA
PROMOZIONE DEL RICORSO ALLE FONTI RINNOVABILI DI
ENERGIA, IL SOSTEGNO ALLE IMPRESE A FORTE CONSUMO
DI ENERGIA E IN MATERIA DI RICOSTRUZIONE NEI
TERRITORI COLPITI DAGLI ECCEZIONALI EVENTI
ALLUVIONALI VERIFICATISI A PARTIRE DAL 1° MAGGIO
2023” (AC. 1606)**

*Memoria per le Commissioni riunite X Attività produttive, commercio e turismo e VIII
Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati*

28 dicembre 2023

Premessa

Il decreto-legge 9 dicembre 2023, n. 181, recante “*Disposizioni urgenti per la sicurezza energetica del Paese, la promozione del ricorso alle fonti rinnovabili di energia, il sostegno alle imprese a forte consumo di energia e in materia di ricostruzione nei territori colpiti dagli eccezionali eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023*” (AC 1606), attualmente all’esame, per la sua conversione in legge, in prima lettura, presso le Commissioni riunite Attività produttive, commercio e turismo e Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati, contiene disposizioni di diretto interesse per l’ Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente che intende evidenziare e, segnatamente, sull’articolo 14, con particolare riguardo:

- a) al comma 3, che introduce specifiche disposizioni in ordine alla fornitura di energia elettrica ai clienti vulnerabili alla data di cessazione del servizio di maggior tutela;
- b) al comma 4, che reca alcune modifiche alla disciplina volta a garantire la continuità occupazionale del personale impiegato nella gestione delle attività inerenti al servizio di maggior tutela nei *contact center*, di cui all’articolo 36-*ter* del decreto-legge n. 48/23;
- c) al comma 5, che prevede l’automatica autorizzazione, fatta salva la facoltà di revoca, dell’addebito diretto già autorizzato dal cliente per la fatturazione del servizio di maggior tutela nel subentro del fornitore del servizio a tutele gradualità o del servizio di vulnerabilità;
- d) al comma 6, che dispone che questa Autorità continui ad adottare i necessari provvedimenti per lo svolgimento delle procedure selettive per l’aggiudicazione del servizio a tutele gradualità, assegnando un termine non oltre il 10 gennaio 2024 per la presentazione delle offerte da parte degli operatori;
- e) al comma 7, che attribuisce ad Acquirente Unico specifiche attività di monitoraggio relativamente alle condizioni di fornitura di energia elettrica praticate nei confronti dei clienti domestici successivamente alla conclusione delle procedure competitive, nonché alla corretta applicazione delle condizioni del servizio da parte degli aggiudicatari individuati mediante le predette procedure competitive.

Questa Autorità ritiene, inoltre, rilevante soffermarsi, oltre che sulle misure aventi carattere straordinario ed urgente, quali quelle individuate nel presente provvedimento, anche sul tema strutturale riguardante il trasferimento alla fiscalità generale, nell’ambito

del percorso graduale individuato dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per l'anno 2023), degli oneri generali di sistema relativi ai cd. "bonus sociali" elettrico e gas, già oggetto di una articolata proposta formulata, con propria delibera 28 settembre 2023, 432/2023/I/com, al Ministro dell'Economia e delle finanze e al Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica. Tale trasferimento dovrebbe sistematicamente comprendere anche tutti gli interventi che rispondono a politiche industriali.

----- ***-----

1) Analisi delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 181/23

Disciplina del servizio di vulnerabilità (articolo 14, comma 3)

Il comma 3, lettera a), dell'articolo 14 del decreto-legge in esame sostituisce interamente il comma 2 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 210/21 di attuazione della direttiva UE 2019/944, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, e dei regolamenti UE 943/2019 sul mercato interno dell'energia elettrica e UE 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica, introducendo il cosiddetto "servizio di vulnerabilità". Servizio che sarà svolto da fornitori iscritti nell'elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica al dettaglio di cui al decreto ministeriale n. 164/22 e individuati mediante procedure competitive indette da Acquirente Unico, in base alle condizioni definite dall'Autorità.

Allo stesso Acquirente Unico è assegnato il compito di svolgere la funzione di approvvigionamento centralizzato dell'energia elettrica all'ingrosso per la successiva cessione agli esercenti il suddetto servizio di vulnerabilità; mentre l'Autorità continua a fissare le relative condizioni contrattuali, considerato che il prezzo applicato debba riflettere il costo dell'energia elettrica nel mercato all'ingrosso e i costi efficienti delle attività di commercializzazione del servizio medesimo, determinati sulla base di criteri di mercato.

Il comma 3, lettera b), dell'articolo 14 in commento prevede che l'Autorità disciplini tale servizio di vulnerabilità entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge in conversione, ovvero entro l'8 febbraio 2024, stabilendo, tra l'altro:

- a) l'organizzazione e lo svolgimento di procedure competitive per l'assegnazione del servizio, per una durata non superiore a quattro anni, in aree territoriali omogenee nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, massima partecipazione e non discriminazione. Giova segnalare che gli analoghi processi svolti nei tre passaggi precedenti hanno richiesto tempi significativi, ai quali si aggiunge una fase istruttoria

preliminare alla definizione dei meccanismi per un totale complessivo di almeno nove mesi;

- b) l'entità del corrispettivo massimo di assegnazione del servizio;
- d) l'obbligo per ciascun fornitore di svolgere l'attività relativa al servizio di vulnerabilità in maniera separata rispetto a ogni altra attività;
- e) il divieto per il fornitore di utilizzare il canale di commercializzazione del servizio di vulnerabilità per la promozione di offerte sul libero mercato; di avvalersi di qualsiasi dato o informazione acquisita nello svolgimento del servizio di vulnerabilità per attività diverse da quella di commercializzazione del predetto servizio; di adoperare lo stesso marchio con cui svolge attività al di fuori del servizio medesimo.

Nel prendere atto del termine ordinativo disposto dal decreto-legge per la regolazione del servizio di vulnerabilità, **l'Autorità ritiene doveroso segnalare a codeste Commissioni che tale termine non risulta coerente con i tempi necessari per condurre un processo di consultazione adeguato per la definizione delle disposizioni regolatorie finalizzate all'attuazione della norma di cui si tratta. Infatti, in base a quanto previsto dalla stessa norma in esame, si dovrebbe addirittura disciplinare il servizio di vulnerabilità prima ancora che siano noti gli esiti delle procedure selettive per l'assegnazione del servizio a tutele gradualità. L'analisi di tali esiti è necessaria, tra l'altro, per valutare la concorrenzialità del mercato e per delineare in modo ottimale le procedure competitive per l'assegnazione del servizio di vulnerabilità.**

Pertanto, il termine di 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, previsto dal comma 3, lettera b), dell'articolo 14 in commento, dovrebbe essere sostituito con il termine di 180 giorni dall'avvio del servizio di tutele gradualità per i clienti domestici non vulnerabili

Modifiche alla clausola sociale (articolo 14, comma 4)

L'articolo 14, al comma 4, modifica l'articolo 36-ter del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, che disponeva l'inserimento dell'istituto della clausola sociale all'interno degli schemi delle procedure competitive per il passaggio dal servizio di maggior tutela al servizio a tutele gradualità, al fine di salvaguardare il personale impiegato nei *contact center* per la gestione di attività connesse con il servizio di maggior tutela elettrico; servizio - come noto - in fase di progressiva rimozione.

Il comma 4, sostituendo il comma 1 del citato articolo 36-ter, prevede ora che le imprese esercenti il servizio di maggior tutela continuino ad avvalersi dei servizi di *contact center*

prestati da soggetti terzi, sino alla conclusione delle procedure di individuazione dei fornitori del servizio di vulnerabilità, ferma restando la scadenza naturale dei contratti che disciplinano detti servizi, se anteriore.

L’Autorità accoglie con favore le modifiche apportate dalla norma in questione, considerato che la stessa, pur salvaguardando le finalità sociali sottese all’originario articolo 36-ter, elimina un onere strutturale addizionale che avrebbe potuto, da un lato, ridurre la partecipazione alle procedure selettive per l’individuazione degli esercenti il servizio a tutele graduali e, dall’altro, aumentare i corrispettivi a carico dei clienti a causa dell’incertezza circa la valorizzazione di tale onere nell’ambito delle medesime procedure, a detrimento degli esiti concorrenziali delle stesse.

Garanzie per la continuità della fornitura e addebito bancario (articolo 14, comma 5)

Al fine di garantire la continuità della fornitura di energia elettrica e, dunque, la regolare emissione con cadenza bimestrale delle fatture relative a detta fornitura dalla data di cessazione del regime di maggior tutela e dell’assegnazione del nuovo fornitore, il comma 5 dell’articolo 14 del decreto legge in conversione prevede che l’addebito diretto sul conto corrente bancario, postale o su altri mezzi di pagamento, autorizzato dal cliente domestico per la fatturazione nell’ambito del servizio di maggior tutela valga anche per il subentro del fornitore del servizio a tutele graduali o del servizio di vulnerabilità, fatta salva la facoltà di revoca da parte del cliente.

L’attuazione della norma è assegnata all’Autorità che, entro sessanta giorni dalla conclusione delle procedure competitive per l’assegnazione del servizio a tutele graduali, adotta un provvedimento, d’intesa con la Banca d’Italia e sentito il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica.

In considerazione delle specifiche competenze assegnate a questa Autorità nell’ambito della regolazione dei servizi di pubblica utilità dell’energia elettrica, del gas naturale, dei servizi idrici e dei rifiuti urbani e assimilati, **si propone, in sede di conversione, che il compito di definire le condizioni e i termini per l’attuazione della norma in analisi sia direttamente assegnato a Banca d’Italia, sentiti questa Autorità e il Ministero dell’Ambiente e della sicurezza energetica.** Infatti, Banca d’Italia, quale Istituto responsabile della sorveglianza del sistema dei pagamenti, ai sensi dell’articolo 146 del Testo unico bancario, svolge il ruolo di Autorità nazionale responsabile dell’attuazione del Regolamento UE 260/2012, che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali dei bonifici e degli addebiti diretti in euro.

Conseguentemente, si propone di sostituire il secondo periodo del comma 5 dell'articolo 14, con il seguente:

“Entro sessanta giorni dalla conclusione delle procedure competitive di cui all'articolo 16-ter, comma 2, del predetto decreto-legge n. 152 del 2021 e, comunque, non oltre il 31 maggio 2024, la Banca d'Italia definisce con proprio provvedimento, sentiti l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) e il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, le condizioni e i termini per l'attuazione delle disposizioni di cui al primo periodo.”.

L'Autorità propone, inoltre, che al comma 5 dell'articolo 14 sia aggiunto un nuovo periodo, al fine di prevedere che al gestore del servizio a tutele graduali siano fornite tutte le informazioni necessarie per garantire il corretto servizio, assicurando contestualmente i necessari adempimenti per la tutela della protezione dei dati personali dei consumatori, attraverso un adeguato coinvolgimento del Garante per la protezione dei dati personali. Al riguardo, si suggerisce la seguente formulazione:

“Al fine di assicurare la regolarità dei relativi pagamenti e nel rispetto della normativa sul trattamento dei dati personali, gli esercenti il servizio di maggior tutela sono tenuti a inviare agli esercenti il servizio a tutele graduali ogni informazione necessaria per procedere all'addebito diretto sul conto corrente bancario, postale o su altri mezzi di pagamento del cliente che opera attraverso un intermediario finanziario, secondo quanto previsto dal periodo precedente.”.

Procedure di gara per l'assegnazione del servizio a tutele graduali (articolo 14, comma 6)

In esito alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto-legge n. 181/23, con la delibera 9 dicembre 2023, 580/2023/R/eel, l'Autorità ha tempestivamente attuato le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 6, differendo al 10 gennaio 2024 (il termine originario era l'11 dicembre 2023) la data di svolgimento delle aste per l'assegnazione del servizio a tutele graduali per i clienti domestici non vulnerabili del settore dell'energia elettrica. Acquirente Unico ha pubblicato, il 12 dicembre scorso, il Regolamento di gara aggiornato con le nuove scadenze, fissate in modo da garantire le medesime tempistiche minime tra le varie attività strumentali all'assegnazione del servizio attualmente previste dallo stesso Regolamento.

Con la delibera 19 dicembre 2023, 600/2023/R/eel, l'Autorità ha prorogato la data di attivazione del servizio a tutele graduali per i clienti domestici non vulnerabili all'1 luglio 2024 (in luogo dell'1 aprile 2024), in coerenza con l'espressa finalità del decreto-legge in esame di assicurare ai clienti finali un periodo di tempo adeguato per informarsi,

attraverso le apposite campagne che dovranno essere predisposte dal Ministero dell’Ambiente e della sicurezza energetica, in ordine alla fine della tutela di prezzo e in ragione del nuovo termine di pubblicazione degli esiti delle procedure concorsuali per l’assegnazione del servizio a tutele gradualità (6 febbraio 2024), da cui decorrono le tempistiche per l’esecuzione delle attività prodromiche all’operatività di detto servizio.

Funzioni di monitoraggio (Articolo 14, comma 7)

L’articolo 14, al comma 7, prevede specifiche attività di monitoraggio con riferimento alle condizioni di fornitura di energia elettrica praticate nei confronti dei clienti domestici successivamente alla conclusione delle procedure competitive per l’assegnazione del servizio a tutele gradualità, nonché alla corretta applicazione delle condizioni di tale servizio da parte degli esercenti. Dette attività sono affidate, nel testo in esame, ad Acquirente Unico, secondo i criteri e le modalità definiti da questa Autorità, d’intesa con il Ministero dell’Ambiente e della sicurezza energetica e sentite le associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative.

Questa Autorità ritiene che debba essere stralciato il comma descritto, al fine di mantenere, in coerenza con le disposizioni legislative nazionali ed europee, in capo al Regolatore nazionale il monitoraggio delle condizioni di fornitura di energia elettrica praticate nei confronti dei clienti finali, con particolare riferimento a quelli domestici, avvalendosi, ove necessario, della società Acquirente Unico.

Infatti, secondo la legislazione comunitaria e nazionale che governano i mercati dell’energia (elettrica e del gas naturale), l’Autorità ha la responsabilità di esercitare non solo una costante azione di verifica in ordine all’osservanza dei propri provvedimenti, ma anche, e soprattutto, funzioni di monitoraggio e di vigilanza in merito al grado e all’efficacia della concorrenza dei mercati all’ingrosso e al dettaglio, nonché al livello dei prezzi (cfr. oltre all’articolo 2, comma 12, lettera c), della legge n. 481/95, anche l’articolo 43, commi 4 e 5, del decreto legislativo n. 93/11, che – in coerenza, per esempio con l’articolo 59, paragrafo 1, lettere o e p, della direttiva 2019/944/EU, e con l’articolo 41, paragrafo 1, lettera j), della direttiva 73/2009/CE – assegna all’Autorità il compito di monitorare, per quel che qui rileva, “*il grado e l’efficacia di apertura dei mercati all’ingrosso e al dettaglio [...] i prezzi fatturati ai clienti civili [...], la sussistenza di pratiche contrattuali restrittive [...]*”). Lo svolgimento di tali funzioni presuppone infatti, in entrambi i settori energetici, un elevato grado di indipendenza ed è essenzialmente strumentale all’esercizio non solo dei poteri di *enforcement* a tutela dei clienti finali da tempo assegnati a questa Autorità, ma anche per l’adozione delle sue funzioni di regolazione, volte a promuovere la concorrenza e l’efficienza dei servizi e ad assicurare il buon andamento dei mercati.

L’Autorità evidenzia, inoltre, come la stessa già svolga una specifica attività di monitoraggio del mercato *retail*, ai sensi del comma 6, dell’articolo 2 del decreto del Ministro dello Sviluppo economico del 31 dicembre 2020 (ora Ministro dell’Ambiente e della sicurezza energetica), recante “*Prime modalità per favorire l’ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero dell’energia elettrica e del gas*”, potendo avvalersi a tal fine anche di Acquirente Unico. Si segnala, altresì, che già il decreto del Ministro dell’Ambiente e della sicurezza energetica 17 maggio 2023 e il decreto del Ministro della Transizione ecologica 31 agosto 2022 hanno assegnato il compito a questa Autorità di formulare i Rapporti da trasmettere al Parlamento e al Governo in merito agli esiti delle procedure concorsuali per l’assegnazione del servizio a tutele graduali, nonché in ordine al monitoraggio del comportamento dei clienti finali.

È infine appena il caso di evidenziare che, ai fini delle proprie attività di monitoraggio dei mercati *retail*, l’Autorità impiega anche le informazioni detenute nell’ambito del Sistema informativo integrato (SII), acquisendo quindi già la collaborazione di Acquirente Unico, di cui pure da tempo si avvale attraverso il cd. “*Sportello del consumatore*”. Pertanto, le competenze tecniche maturate da Acquirente Unico in questo periodo, di cui si fa anche cenno nella relazione tecnica al disegno di legge, sono, in realtà, esperienze maturate nell’ambito di una attività di collaborazione e di avvalimento di tale soggetto da parte dell’Autorità, con l’obiettivo di consentire a quest’ultima l’esercizio delle funzioni sopra richiamate, previste dalla legislazione euro unitaria e nazionale.

2) Proposta di fiscalizzazione degli oneri generali, a cominciare da quelli relativi ai bonus sociali elettrico e gas

Come accennato in premessa, si ribadisce la necessità di prevedere il trasferimento alla fiscalità generale di una ulteriore quota parte degli oneri generali di sistema, oltre a quelli connessi allo smantellamento delle centrali e degli impianti nucleari e per la realizzazione del deposito nazionale dei rifiuti radioattivi (cd. “*oneri nucleari*”), come previsto nella legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per l’anno 2023). Tale esigenza si pone in correlazione con la Missione 1, Componente C1-7 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che prevede, tra l’altro, di “*eliminare l’obbligo per i fornitori di riscuotere oneri non collegati al settore dell’energia*” e in coerenza con la citata legge di bilancio, che ha disposto un percorso di progressivo trasferimento degli oneri generali di sistema a carico della fiscalità generale.

L’Autorità, come previsto dalla richiamata disposizione di legge, ha formalizzato con la delibera 28 settembre 2023, 432/2023/I/com, una propria proposta al Ministro dell’Economia e delle finanze e al Ministro dell’Ambiente e della sicurezza energetica in merito alla fiscalizzazione degli oneri relativi ai bonus sociali elettrico e gas per la parte

relativa alla disciplina di protezione delle famiglie in condizioni di disagio economico e, per l'elettricità, anche in condizioni di disagio fisico.

I bonus sociali riconosciuti alle famiglie in situazione di disagio economico consistono in una riduzione della bolletta sulla base del numero dei componenti familiari e - per il settore gas - del tipo di utilizzo del gas stesso e, in caso di uso per riscaldamento, della zona climatica in cui risulta ubicata la fornitura agevolata. La riduzione della bolletta è fissata per ciascuna tipologia di famiglia con le medesime caratteristiche, considerando un consumo di riferimento definito dall'Autorità in ragione delle determinanti anzidette (numerosità del nucleo familiare; utilizzo del gas; zona climatica); il bonus è erogato in ragione *pro-die*, senza alcuna correlazione ai consumi effettivi del singolo cliente e neppure al prezzo effettivamente pagato in base all'offerta contrattuale prescelta dal cliente, con l'obiettivo di riconoscere un'agevolazione di prezzo che non distorca l'incentivo al cliente finale a tenere un comportamento di consumo efficiente e a selezionare condizioni economiche di fornitura competitive in termini di prezzo.

Da quanto sopra illustrato, si evince chiaramente che i bonus sociali elettrico e gas risultano essere sostanzialmente strumenti di politica sociale istituiti per alleviare il peso delle bollette sui bilanci delle famiglie in condizioni di disagio economico. In genere, infatti, la spesa per consumi energetici grava in misura proporzionalmente maggiore sui bilanci delle famiglie a minor reddito, a causa della natura essenziale dei servizi energetici e della limitata comprimibilità dei consumi se non attraverso misure di efficientamento energetico che, comunque, necessitano investimenti iniziali spesso anche assai ingenti.

L'impatto del trasferimento alla fiscalità generale degli oneri relativi ai bonus sociali può essere stimato *ex-ante*; tuttavia, l'onere effettivo potrebbe risultare diverso (in aumento oppure in diminuzione) in base all'andamento dei prezzi all'ingrosso e alle variazioni in corso d'anno della platea dei beneficiari, che potrebbero essere influenzate anche da elementi esogeni (per esempio, la previsione di nuove agevolazioni sociali basate sull'ISEE potrebbe aumentare il numero di dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) presentate all'INPS e, quindi, ampliando almeno potenzialmente il numero di nuclei familiari agevolabili ai quali garantire il riconoscimento automatico del bonus).

La proposta formulata dall'Autorità comporterebbe un onere a carico della fiscalità pubblica per i bonus sociali elettrico e gas riferiti all'anno 2024 attualmente stimabile in circa 780 milioni di euro (per un anno), includendo sia i bonus per disagio economico sia quelli per disagio fisico.

Tale stima prende a riferimento la percentuale di riduzione della spesa prevista dalla normativa vigente nel quarto trimestre 2023 (30% della spesa lordo tasse per l'energia elettrica; 15% della spesa al netto delle tasse per il gas) e la soglia ISEE di 9.530 euro (valore corrispondente a quello previsto dalla normativa originaria, aggiornato per

l'inflazione), alla luce degli scenari di prezzo 2024 che si evincono attualmente dalle quotazioni *forward* per tale anno.