

**SEGNALAZIONE**

**515/2019/I/COM**

**SEGNALAZIONE A PARLAMENTO E GOVERNO IN MERITO  
ALLA FINE DELLE TUTELE DI PREZZO A FAVORE DEI CLIENTI  
FINALI DI PICCOLE DIMENSIONI DI ENERGIA ELETTRICA E GAS  
PREVISTA DALL'ARTICOLO 1, COMMI 59 E 60, DELLA LEGGE  
CONCORRENZA**

Segnalazione a Parlamento e Governo ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481

9 dicembre 2019

L'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito: Autorità), nell'esercizio dei suoi poteri di segnalazione (*ex* articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481), intende richiamare l'attenzione di Parlamento e Governo su alcuni aspetti critici inerenti ai mercati della vendita dell'energia elettrica e del gas naturale, in vista della rimozione dei regimi di tutela di prezzo, fissata per entrambi i settori dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (cd. *legge concorrenza*) al 1° luglio 2020.

Il percorso normativo relativo ai mercati *retail* elettrico e gas ipotizzato dal Legislatore nella legge concorrenza avrebbe dovuto condurre ad una contrazione progressiva ma sistematica della consistenza del servizio di maggior tutela e ad una corrispondente crescita del numero dei clienti riforniti sul libero mercato, sino a giungere, al 1° luglio 2020, ad una quota residuale di clienti ancora serviti in regime di tutela di prezzo, in quanto dotati di una più limitata propensione a partecipare al libero mercato oppure perché sprovvisti di un fornitore, anche per motivi indipendenti dalla propria volontà.

L'attuale contesto dei mercati *retail* e l'effettivo grado di maturità per l'accesso al mercato conseguito dai clienti di piccole dimensioni, come nel seguito rappresentati<sup>1</sup>, dimostrano che l'obiettivo individuato dal Legislatore risulta ancora lontano dall'essere effettivamente raggiunto.

Le dinamiche concorrenziali nel settore della vendita alla clientela di massa indicano che la maturità e la concorrenzialità dei mercati hanno raggiunto livelli piuttosto omogenei nei due settori ma, in entrambi i settori, difforni per tipologia di cliente.

Anche nel 2019, il servizio di tutela si è confermato come la modalità mediamente prevalente di approvvigionamento per i clienti domestici di energia elettrica e di gas naturale.

In particolare, nel settore elettrico, il servizio di maggior tutela costituisce ancora il metodo di fornitura cui i clienti di piccola dimensione ricorrono più frequentemente, con una prevalenza dei clienti domestici rispetto a quelli non domestici. Infatti, come si evince dal grafico sottostante, nonostante una progressiva uscita dei clienti dal regime di tutela, nel 2019 in media il 53,5% dei clienti domestici (circa 14,9 milioni) e il 40,9% dei clienti non domestici (circa 2,7 milioni) era ancora fornito nel servizio di maggior tutela, nonostante gli strumenti già resi disponibili da questa Autorità

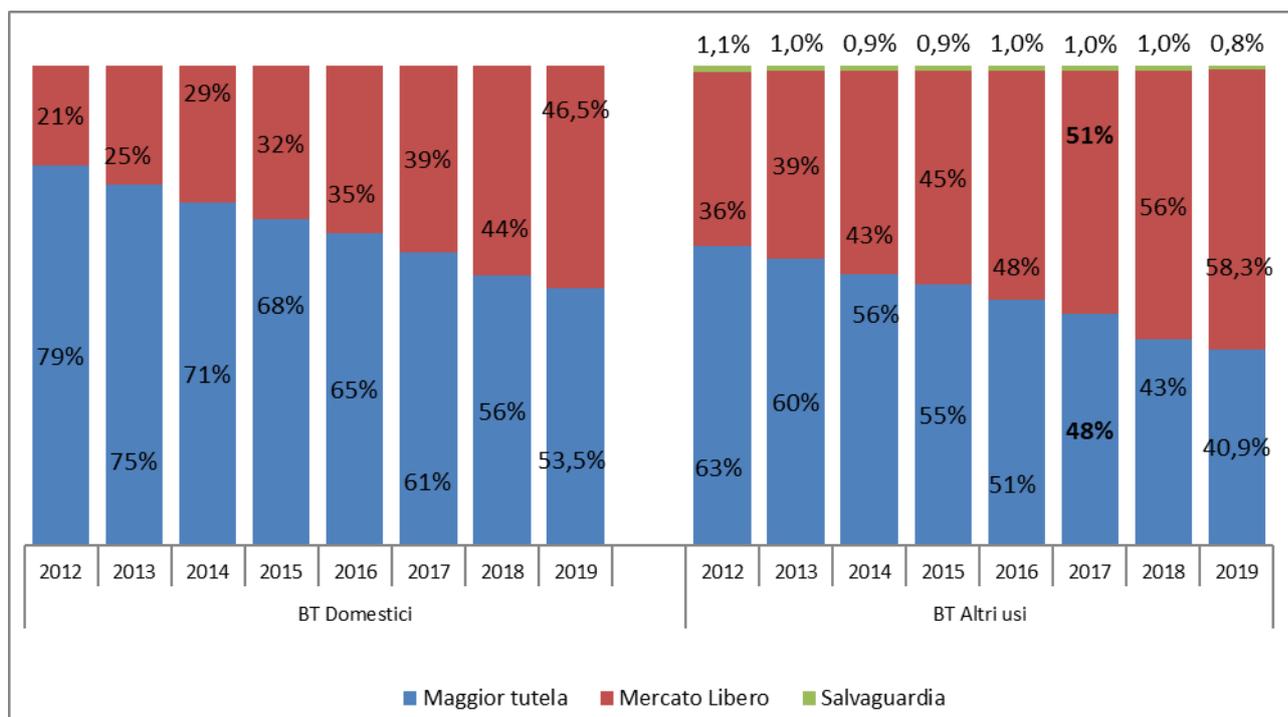
---

<sup>1</sup> I dati fanno riferimento al *Rapporto annuale sul monitoraggio dei mercati della vendita al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale per l'anno 2018* - di prossima pubblicazione. Per la quantificazione delle quote di clienti finali serviti sul libero mercato si fa riferimento ai primi dati disponibili per l'anno 2019.

(portale offerte, portale consumi, campagne informative, Atlante del consumatore, offerte PLACET, ecc.).

Dal punto di vista della dinamicità dei clienti domestici, si rileva, nel 2018, una scarsa disposizione a cambiare il fornitore, come avvalorato dai passaggi tra modalità di fornitura, che risultano pari a circa il 14%. Il segmento costituito dai clienti non domestici presenta, invece, una maggiore vivacità, come avvalorato dal maggior numero dei passaggi tra modalità di fornitura che, sempre nel 2018, risultano pari a circa il 20%.

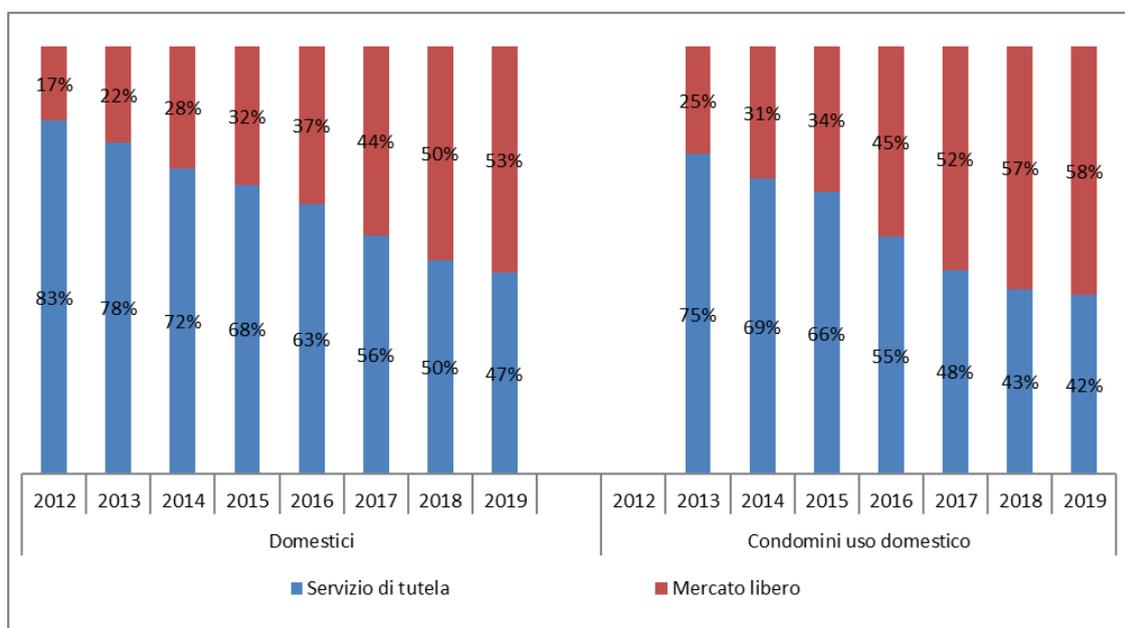
**Grafico 1: Punti di prelievo serviti nel mercato libero, nel servizio di maggior tutela e nel servizio di salvaguardia (anni 2012 – 2019)**



Per quanto riguarda il settore del gas naturale, come si evince dal grafico seguente, il servizio di tutela costituisce la modalità di fornitura cui i clienti domestici e i condomini uso domestico ricorrono frequentemente: nel 2019 in media, il 47% dei clienti domestici e il 42% dei condomini uso domestico è stato rifornito nel servizio di tutela, per un totale di circa 9,6 milioni di clienti finali.

Inoltre, gli esiti del monitoraggio evidenziano che i passaggi da una modalità di fornitura ad un'altra, in questo settore, nel 2018 risultano pari al 9,9%.

**Grafico 2: Punti di riconsegna serviti nel mercato libero e nel servizio di tutela (anni 2012-2019)**



Dall'analisi dello stato attuale dei mercati *retail* dell'energia elettrica e del gas naturale nel 2018, emerge, infine, che l'attività di vendita ai clienti di piccole dimensioni è ancora generalmente caratterizzata da condizioni di alta concentrazione in entrambi i settori, nonostante la presenza di un numero rilevante di operatori (circa 400 sono gli operatori<sup>2</sup> attivi in ciascun settore). A titolo esemplificativo, nel comparto dell'energia elettrica, nel 2018, il primo operatore ha fornito circa il 70% dell'energia consumata dai clienti domestici<sup>3</sup> e circa il 39% di quella consumata dai clienti non domestici. Per quanto riguarda il settore del gas naturale, sempre nel 2018, la quota di mercato a livello nazionale del primo operatore risulta pari a poco meno del 40% del gas consumato dai clienti domestici e dai condomini ad uso domestico<sup>4</sup>.

In considerazione, dunque, dell'attuale configurazione dei mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta, è legittimo ipotizzare che la consistenza dei servizi di tutela rimarrà sostanzialmente invariata al 1° luglio 2020.

<sup>2</sup> Si fa riferimento ai gruppi societari.

<sup>3</sup> Se si considerano, invece, i primi tre operatori, tale quota sale a circa l'80% dell'energia fornita dai clienti domestici e poco meno del 50% dell'energia fornita ai clienti non domestici.

<sup>4</sup> Raggiungendo un livello pari a circa il 70% del gas fornito sui primi tre operatori.

Pertanto, a fronte della mancanza dei presupposti previsti all'articolo 1, commi 59 e 60, della legge concorrenza, per la rimozione delle tutele di prezzo in entrambi i settori, l'Autorità ritiene opportuno segnalare a Parlamento e Governo la necessità di proseguire il processo di accompagnamento dei clienti finali di piccole dimensioni, ed in particolare, di quelli domestici, nel percorso di effettiva liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale.

Con il superamento dei regimi di tutela di prezzo al 1° luglio 2020, il servizio di salvaguardia, che l'Autorità è tenuta a definire in base a quanto stabilito dalla stessa legge concorrenza, diventerebbe la principale forma di fornitura dei clienti di piccole dimensioni, perdendo, quindi, la funzione residuale di fornitura sul mercato libero, prevista dal Legislatore.

Lo strumento della salvaguardia dovrebbe, invece, rappresentare un "servizio di ultima istanza", tipicamente di carattere transitorio, in quanto destinato a garantire, alla data di rimozione del servizio di maggior tutela, la continuità della fornitura sia ai clienti che non risultino titolari di un contratto di fornitura a condizioni di libero mercato, perché non hanno scelto un venditore, sia ai clienti che si trovino senza un venditore in tale mercato per motivi anche indipendenti dalla propria volontà.

Con specifico riferimento al settore dell'energia elettrica, con il superamento dei regimi di tutela di prezzo al 1° luglio 2020, un numero verosimilmente elevato di potenziali clienti risulterà, dunque, da rifornire in regime di salvaguardia, con significative ricadute sia sulle condizioni di erogazione del servizio sia sulle modalità di definizione delle procedure concorsuali e sulle tempistiche di svolgimento delle stesse.

Il settore del gas naturale, in considerazione della diversa funzione e del differente assetto del servizio di tutela disegnato dal Legislatore, in assenza di un intervento normativo, dopo il 1° luglio 2020, sarà presumibilmente caratterizzato da una quota ancora rilevante di clienti che rimarrebbero legati al proprio fornitore storico, accettando condizioni economiche e contrattuali liberamente applicate da quest'ultimo, analogamente a quanto già accaduto in passato in questo stesso settore, in occasione della rimozione del regime di tutela per i clienti non domestici. In base alla legge n. 125/07, la tutela gas non rappresenta, infatti, un "servizio di ultima istanza", ma assolve alla funzione di garantire la fornitura del gas naturale a un prezzo ragionevole (cd. tutela di prezzo); pertanto, la rimozione di tale servizio potrebbe condurre alla trasformazione del contratto di fornitura di tutela in un contratto di libero mercato su proposta unilaterale del venditore, come già accaduto nel 2013 per i clienti non domestici, con possibili ingiustificati incrementi di prezzo, in particolare a scapito di quei clienti che hanno meno dimestichezza ad orientarsi nel libero mercato.

Alla luce di quanto rappresentato, l’Autorità auspica, dunque, l’approvazione di specifici interventi normativi volti a consentire un percorso di graduale superamento dei regimi di tutela di prezzo in entrambi i settori di energia elettrica e gas naturale, per perseguire nel modo più efficace l’obiettivo di completa liberalizzazione dei mercati dell’energia, nonché di una effettiva concorrenza tra gli operatori di mercato, garantendo condizioni economiche eque per i clienti di piccole dimensioni.

L’Autorità confida, altresì, che il suddetto percorso tenga conto della differente capacità di accedere al libero mercato per le diverse tipologie di clienti (domestici e piccole imprese), definendo iter differenziati per gruppi di clienti finali e stabilendo priorità per il segmento di mercato delle piccole imprese.

L’Autorità sottolinea come l’orizzonte temporale attualmente previsto dalla legge concorrenza per la rimozione delle tutele di prezzo risulti critico rispetto al tempo ritenuto adeguato per l’espletamento di tutte le attività necessarie, anche in riferimento - per il solo settore elettrico - al fondamentale passaggio graduale da una disciplina transitoria di prezzo a un servizio di salvaguardia di energia elettrica finalizzato alla sola garanzia di continuità della fornitura, secondo meccanismi che assicurino la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato.

Con particolare riguardo al settore elettrico, le tempistiche entro cui prevedere l’attivazione del servizio di salvaguardia dovrebbero essere definite tenendo conto dell’esigenza degli operatori di disporre del tempo necessario per adeguare le proprie strutture operative per consentire loro di partecipare alle gare e di servire adeguatamente milioni di nuovi clienti finali con tempestività e con adeguati livelli qualitativi del servizio (per esempio, garantendo la corretta periodicità di fatturazione). Inoltre, devono essere considerati anche i tempi minimi necessari per rendere disponibili le informazioni in merito ai clienti oggetto di assegnazione, così da permettere a tutti, in sede di gara, di competere su un piano di parità nella formulazione delle offerte.

L’Autorità ritiene che l’attivazione del servizio di salvaguardia possa avvenire nel rispetto dei tempi fissati dalla normativa europea per tutti i clienti finali non domestici riforniti in maggior tutela. Le procedure concorsuali per l’attivazione del servizio di salvaguardia per i clienti domestici potranno essere gestite a seguire<sup>5</sup>, secondo un percorso trasparente e

---

<sup>5</sup> La direttiva UE 2019/944 ha previsto un percorso di rimozione delle tutele di prezzo più graduale e differito nel tempo, permettendo agli Stati membri di continuare a ricorrere alla tutela di prezzo per un periodo transitorio di durata non predeterminata, funzionale allo sviluppo di una concorrenza effettiva, pur nel rispetto di una serie di stringenti requisiti volti a non comprimere in alcun modo lo sviluppo del libero mercato ed esclusivamente in favore di una platea di soggetti, clienti domestici e micro-imprese, ridotta rispetto a quella attualmente prevista dalla direttiva UE 72/2009.

verificabile, anche con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali competenti, monitorando e, ove necessario, tenendo conto degli esiti delle prime gare.

In considerazione poi dell'elevato numero dei clienti domestici, l'Autorità propone di prevedere un orizzonte temporale per l'assegnazione del servizio di salvaguardia tale da permettere una attivazione progressiva del servizio, per esempio per gruppi di clienti finali.

Andrebbe, altresì, considerata l'esigenza di prevedere specifiche modalità transitorie di superamento della tutela di prezzo in situazioni limitate e specifiche, quali quelle presenti sulle isole non interconnesse alla rete nazionale.

Con specifico riferimento al settore del gas naturale, l'Autorità propone, inoltre, di attuare un percorso di superamento della tutela di prezzo con tempistiche analoghe a quelle che saranno definite per il comparto elettrico, atteso che, in entrambi i settori, i clienti domestici mostrano ancora una limitata propensione ad orientarsi tra le offerte del libero mercato e necessitano, pertanto, delle medesime misure di accompagnamento verso la piena liberalizzazione del mercato.

La definizione di questo articolato iter dovrà poi valutare opportunamente la necessità di prevenire ingiustificati aumenti dei prezzi e alterazioni delle condizioni di fornitura, soprattutto nei primi mesi di erogazione del servizio per i clienti finali precedentemente serviti in regime di tutela di prezzo.

Anche con riferimento al settore del gas naturale, l'Autorità considera essenziale l'adozione di specifiche misure regolatorie a tutela dei clienti finali precedentemente serviti in regime di tutela di prezzo, per impedire un arbitrario incremento dei prezzi e modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali di fornitura.

L'Autorità valuta che la completa liberalizzazione possa portare benefici per i clienti finali a condizione che, dal lato dell'offerta, si sviluppi un'effettiva concorrenza e, dal lato della domanda, aumenti la conoscenza del mercato e la consapevolezza del cliente finale.

Al fine di favorire esiti concorrenziali delle procedure concorsuali per l'assegnazione del servizio di salvaguardia, l'Autorità segnala ancora l'esigenza che le sia espressamente riconosciuta dal Legislatore la potestà di attuare un'azione regolatoria di carattere asimmetrico, per esempio, ponendo un limite massimo di clienti che, in esito alle gare, possono essere assegnati ad uno stesso operatore. Allo stesso fine, l'Autorità propone di valutare l'adozione di norme *ad hoc* al fine di ridurre il livello di concentrazione dei mercati, per esempio attraverso la definizione di regole più rigide in ordine all'*unbundling*, ferme restando le potestà regolatorie già assegnate dal Legislatore alla medesima Autorità nell'ambito del libero mercato.

Inoltre, allo scopo di garantire l'erogazione del servizio universale di fornitura di energia elettrica ai clienti finali, l'Autorità segnala, altresì, l'esigenza di identificare *ex lege* il responsabile della continuità della fornitura anche in condizioni di indisponibilità degli esercenti la salvaguardia che saranno selezionati mediante le anzidette procedure concorsuali.

Infine, con specifico riferimento al settore dell'energia elettrica, l'Autorità ritiene indispensabile l'istituzione, come peraltro previsto dalla stessa legge concorrenza, dell'elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica, per qualificare i venditori secondo regole più selettive e garantire, dunque, un'ulteriore forma di tutela ai clienti finali.

Da ultimo, l'Autorità segnala l'opportunità di prevedere specifiche norme volte alla definizione di ulteriori adeguati strumenti informativi per il cliente finale rispetto a quelli già posti in essere dalla medesima Autorità, per accrescere la sua consapevolezza nell'ambito del rapporto con il venditore, considerato che requisito imprescindibile per l'affermazione del mercato libero quale luogo ordinario di approvvigionamento per i clienti finali è proprio la capacità del consumatore di valutare le diverse proposte contrattuali e i venditori che meglio soddisfino le proprie specifiche esigenze.