

DELIBERAZIONE 26 SETTEMBRE 2019

396/2019/R/EEL

AVVIO DI PROCEDIMENTO PER L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI PREVISTI DALLA LEGGE 4 AGOSTO 2017, N. 124 (LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA) IN MERITO ALL'ISTITUZIONE DEL SERVIZIO DI SALVAGUARDIA PER I CLIENTI DOMESTICI E LE PICCOLE IMPRESE DEL SETTORE DELL'ENERGIA ELETTRICA

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

Nella 1080^a bis riunione del 26 settembre 2019

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 3 agosto 2007, n. 125, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73 (di seguito: legge 125/07);
- 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 (di seguito: legge 108/2018);
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 8 marzo 2012, 79/2012/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 30 luglio 2014, 398/2014/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 16 ottobre 2014, 501/2014/R/com;
- 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 (di seguito: deliberazione 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 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;
- la deliberazione dell’Autorità 16 novembre 2017, 762/2017/I/eel;
- 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;
- la deliberazione dell’Autorità 25 giugno 2019, 270/2019/R/com;
- il vigente Codice di condotta commerciale per la vendita di energia elettrica e di gas naturale ai clienti finali (di seguito: Codice di condotta commerciale);
- il vigente Testo integrato delle disposizioni dell’Autorità 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.

CONSIDERATO CHE:

- l’articolo 2, comma 12, lettera h), della legge 481/95, intesta all’Autorità il potere di emanare direttive concernenti la produzione e l’erogazione dei servizi di pubblica utilità nei settori dell’energia elettrica e del gas naturale, ivi compresa la vendita al dettaglio;
- l’articolo 1 del decreto-legge 73/07 ha, inoltre, 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 (art. 35, comma 2);
- 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.;
- il servizio di maggior tutela è finalizzato ad accompagnare la completa apertura del mercato della vendita al dettaglio e, a oggi, garantisce ai clienti finali (a) la continuità della fornitura e (b) la tutela di prezzo;
- la regolazione delle modalità di erogazione del servizio di maggior tutela compete all’Autorità che, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, 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 successivamente modificata dalla legge 108/2018, ne dispone il superamento a partire dall'1 luglio 2020 (art. 1 comma 59), preceduto da un intenso lavoro preparatorio, con il coinvolgimento di vari attori istituzionali, tra cui l'Autorità ed il Ministero dello Sviluppo Economico (di seguito: MiSe), a cui sono demandati una serie di adempimenti volti, tra l'altro, a dotare i clienti finali di minori dimensioni di adeguati strumenti di informazione e protezione nella relazione con i venditori così da favorire il passaggio dei clienti al mercato libero e contenere il numero di clienti ancora riforniti in maggior tutela alla data di rimozione dei regimi di tutela prezzo;
- tra i principali interventi richiesti dalla citata legge al fine di promuovere la consapevolezza e la partecipazione attiva dei clienti al mercato quale presupposto al superamento della tutela di prezzo, si ricordano in particolare:
 - la definizione da parte dell'Autorità:
 - i. delle regole per la realizzazione e gestione, da parte del gestore del Sistema Informativo Integrato (di seguito: SII), di un portale informatico per la raccolta e pubblicazione in modalità *open data* delle offerte vigenti sul mercato *retail* con riferimento ai clienti domestici del settore dell'energia elettrica e del gas naturale, alle imprese del settore elettrico connesse in bassa tensione e alle imprese del settore del gas naturale con consumi annui non superiori a 200.000 Smc, che gli operatori della vendita sono tenuti a trasmettere per la loro pubblicazione (art. 1 comma 61);
 - ii. delle modalità con cui gli operatori devono ottemperare al proprio obbligo - imposto dalla suddetta legge - di fornire almeno una proposta di offerta di fornitura di energia elettrica o di gas naturale a prezzo fisso e a prezzo variabile alla platea di clienti richiamati *sub i.*, stabilendo l'insieme di informazioni minime – almeno pari alle clausole essenziali del contratto, come disposte dal Codice di condotta commerciale – e i requisiti che gli operatori devono rispettare per garantire la confrontabilità delle offerte e la loro omogeneità (art. 1, comma 63);

- iii. di linee guida per la promozione delle offerte commerciali a favore dei gruppi di acquisto (art. 1, comma 65);
- iv. di una informativa che i clienti di energia elettrica riforniti in maggior tutela devono ricevere da parte di ciascun fornitore in relazione al superamento delle tutele di prezzo (art. 1, comma 69);
- l'adozione da parte del MiSe:
 - v. sentite l'Autorità e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di misure necessarie a garantire la cessazione della disciplina transitoria dei prezzi e l'ingresso consapevole nel mercato dei clienti finali, secondo meccanismi che assicurino la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato (art. 1, comma 68);
 - vi. su proposta dell'Autorità, di un elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica ai clienti finali così da garantire stabilità e certezza al mercato (art. 1, comma 80);
- la legge in parola, demanda altresì all'Autorità di adottare, a completamento del percorso preparatorio delineato sopra, *“disposizioni per assicurare, [dalla data di rimozione dei servizi di tutela], il servizio di salvaguardia ai clienti finali domestici e alle imprese connesse in bassa tensione con meno di cinquanta dipendenti e un fatturato annuo non superiore a 10 milioni di euro senza fornitore di energia elettrica, attraverso procedure concorsuali per aree territoriali e a condizioni che incentivino il passaggio al mercato libero”* (art. 1, comma 60); il servizio in parola, che si rivolge alla medesima platea di clienti attualmente aventi diritto al servizio di maggior tutela, è finalizzato a garantire a questi ultimi, non più la tutela di prezzo, quanto la continuità della fornitura;
- attualmente sono già state adottate dall'Autorità le misure propedeutiche alla rimozione della tutela di prezzo richiamate ai punti da i. a iv., che insieme ad altri interventi dalla prima promossi secondo i dettami della propria legge istitutiva (ad es. la disciplina del *Tutela SIMILE* di cui alla deliberazione 369/2016/R/eel), mirano a promuovere la comprensione del mercato da parte dei clienti di minori dimensioni e di conseguenza la loro partecipazione attiva, anche in considerazione della loro minore conoscenza dello stesso e della ridotta capacità negoziale nel rapporto con i venditori; sono ancora in fase di attuazione le disposizioni della legge 124/17 citate *sub v. e vi.*, parimenti alla disciplina del servizio di salvaguardia di cui al precedente punto;
- nonostante la realizzazione dei predetti interventi volti a favorire la graduale transizione dei clienti finali al mercato libero, si registra ancora una presenza rilevante di clienti finali nei servizi di tutela e una certa resistenza da parte di questi ultimi a passare al mercato libero.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- rispetto a quanto disposto dal legislatore nazionale in merito alle tempistiche di rimozione dei regimi di tutela prezzo (e richiamato al precedente gruppo di considerati), la direttiva UE 2019/944 prevede un percorso di superamento più

graduale e differito nel tempo, come si evince dal dettato della stessa, che permette agli Stati membri di continuare a ricorrere alla tutela di prezzo esclusivamente nei confronti di clienti domestici e micro-imprese per un periodo transitorio 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 e quindi ad assicurare la proporzionalità dell'intervento sui prezzi rispetto alla finalità di tutela dei clienti finali;

- la citata direttiva dovrà essere trasposta dagli Stati membri entro il 31 dicembre 2020 e le relative disposizioni saranno efficaci da gennaio 2021;
- dal quadro normativo sopra riportato si ricava che i Paesi membri potrebbero continuare a ricorrere alle tutele di prezzo rispettando le condizioni sopra richiamate; in relazione al sistema italiano, il cui servizio di maggior tutela risulta già rispettoso dei criteri stabiliti dalla direttiva UE 2019/944, ciò sarebbe tuttavia possibile solo restringendone, in via legislativa, l'ambito di applicazione soggettivo, limitandolo solamente ai clienti domestici e alle micro-imprese (ossia, imprese aventi al massimo 10 dipendenti e un fatturato annuo o un totale di bilancio non superiore a 2 milioni di euro), ad eccezione delle c.d. piccole imprese, che oggi risultano invece beneficiarie di tale servizio ai sensi della legge istitutiva 125/07.

RITENUTO CHE:

- in ragione dell'approssimarsi del termine di superamento dei regimi di tutela di prezzo per entrambi i settori di energia elettrica e gas naturale previsto dalla legge 124/17 e in ossequio ai dettami della stessa, sia necessario avviare un procedimento per l'acquisizione di primi elementi informativi utili alla predisposizione della regolazione del servizio di salvaguardia per i clienti finali domestici e le imprese connesse in bassa tensione con meno di cinquanta dipendenti e un fatturato annuo non superiore a dieci milioni di euro che si troveranno senza fornitore, all'indomani della cessazione del servizio di maggior tutela; tale regolazione dovrà peraltro garantire il necessario raccordo con le scelte che saranno effettuate dal legislatore nazionale in sede di recepimento della direttiva UE 2019/944 sopra richiamata;
- nell'ambito del predetto procedimento sia, tra l'altro, opportuno vagliare:
 - da un lato, le specifiche esigenze delle diverse tipologie di clienti finali, anche al fine di valutare la necessità di una differenziazione delle condizioni del servizio tra le medesime tipologie;
 - dall'altro, la fattibilità delle diverse opzioni di intervento, gli impatti sui costi di erogazione del servizio e i relativi tempi di implementazione;
- sia altresì opportuno un ampio confronto con i soggetti interessati dal procedimento in questione, in particolare le associazioni rappresentative dei clienti finali;
- sia, conseguentemente, opportuno prevedere che nell'ambito del suddetto procedimento:
 - siano messe in atto apposite modalità di coinvolgimento delle associazioni rappresentative dei clienti finali, al fine di accrescere la loro partecipazione al

procedimento e di acquisire nel corso dello stesso le specifiche esigenze ed istanze dei clienti stessi;

- possano essere acquisiti dagli operatori e dalle loro associazioni rappresentative, dati ed elementi a supporto ulteriori rispetto a quelli attualmente disponibili all'Autorità, anche al fine di valutare e identificare eventuali criticità, anche sotto il profilo delle tempistiche attuative dei diversi interventi prospettati;
- siano pubblicati più documenti di consultazione anche al fine di ottenere riscontro da tutti i soggetti interessati

DELIBERA

1. di avviare un procedimento finalizzato all'acquisizione di primi elementi informativi utili alla predisposizione della regolazione del servizio di salvaguardia per i clienti finali domestici e le imprese connesse in bassa tensione con meno di cinquanta dipendenti e un fatturato annuo non superiore a dieci milioni di euro tutela che si troveranno senza fornitore, all'indomani della cessazione del servizio di maggior tutela, in attuazione dell'articolo 1, comma 60 della legge 124/17;
2. di stabilire che, con riferimento al procedimento di cui al punto 1.:
 - siano messe in atto apposite modalità di coinvolgimento delle associazioni rappresentative dei clienti finali, al fine di accrescere la loro partecipazione al procedimento e di acquisire nel corso dello stesso le specifiche esigenze ed istanze dei clienti stessi;
 - possano essere acquisiti dagli operatori e dalle loro associazioni, dati ed elementi a supporto ulteriori rispetto a quelli attualmente disponibili all'Autorità, anche al fine di valutare e identificare eventuali criticità, anche sotto il profilo delle tempistiche attuative dei diversi interventi prospettati;
 - siano pubblicati uno o più documenti di consultazione anche al fine di ottenere riscontro da tutti i soggetti interessati;
3. di prevedere che il procedimento si concluda in tempo utile affinché la regolazione del servizio di salvaguardia di cui al punto 1. possa essere finalizzata compatibilmente con le tempistiche di operatività del servizio previste dal legislatore nazionale anche tenendo conto delle scelte che saranno effettuate in sede di recepimento della direttiva UE 2019/944;
4. di attribuire la responsabilità del procedimento di cui al punto 1 al Direttore della Direzione mercati retail e tutele dei consumatori di energia;
5. di pubblicare la presente deliberazione sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

26 settembre 2019

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini