



SEGNALAZIONE
461/2022/I/COM

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE A PARLAMENTO E GOVERNO IN MERITO
ALL'AVVIO DEL SERVIZIO A TUTELE GRADUALI PER LE
MICROIMPRESE**

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

29 settembre 2022

Sintesi

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, nell'esercizio dei propri poteri di segnalazione (*ex* articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481), intende porre all'attenzione del Parlamento e del Governo rilevanti criticità legate all'imminente rimozione dei regimi di tutela di prezzo - fissata al 1° gennaio 2023 per le microimprese del settore elettrico e per i clienti domestici di gas naturale dalla legge 4 agosto 2017 n. 124 (cd. "*legge concorrenza*"), come da ultimo novellata dal decreto-legge 31 dicembre 2020 n. 183 - in un contesto, quale quello attuale, caratterizzato da forti tensioni e variabilità dei prezzi dell'energia che hanno raggiunto livelli mai sperimentati prima. L'attuale crisi energetica, che si è manifestata progressivamente dall'autunno 2021, si è infatti progressivamente aggravata a seguito del conflitto russo-ucraino, divenendo ancora più acuta a partire dai mesi di luglio e agosto. Il forte aumento della volatilità e dei livelli dei prezzi registrato negli ultimi mesi si è riflesso anche sulle quotazioni *forward* e quindi sulle garanzie ivi richieste e si è tradotto negli ultimi mesi in una crisi di liquidità per le imprese energetiche europee tanto che la Commissione europea sta valutando - assieme all'ESMA e alla BCE - nuove misure per affrontare il problema.

Con specifico riferimento al settore elettrico, la citata *legge concorrenza* demanda all'Autorità di adottare disposizioni per assicurare, dalla data di rimozione del servizio di maggior tutela, un "*servizio a tutele gradual*i" (STG) per i clienti finali che non hanno un fornitore nel mercato libero.

In attuazione delle predette disposizioni, con la delibera 208/2022/R/eel, l'Autorità ha definito la regolazione delle condizioni economiche e contrattuali di erogazione del STG per le microimprese e le modalità di assegnazione dello stesso attraverso procedure concorsuali, prevedendo l'avvio di tali procedure entro la prima metà di settembre, al fine di consentire l'attivazione del STG entro il 1° gennaio 2023.

Tuttavia, detto termine non potrà essere rispettato per cause di forza maggiore dovute a un attacco hacker che ha reso indisponibili i sistemi informatici di Acquirente unico, soggetto responsabile delle procedure concorsuali per l'assegnazione del STG.

Tale più recente vicenda si inserisce, in ogni caso, in un contesto di forte tensione sui mercati energetici con prezzi molto elevati e variabili nel tempo che hanno indotto l'Autorità ad intervenire sui meccanismi di formazione del prezzo per il servizio di tutela del gas naturale e, contestualmente alla presente segnalazione, a rivedere fortemente al rialzo i prezzi del servizio di maggior tutela dell'energia elettrica.

In considerazione di quanto sopra illustrato, l'Autorità intende richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo sulle problematiche relative all'avvio delle procedure di gara per l'assegnazione del STG nell'ambito di una tale critica congiuntura, segnalando, in

particolare, la necessità di differire la data di rimozione della tutela di prezzo per l'energia elettrica per le microimprese al 1° luglio 2023.

L'attuale volatilità e l'incertezza sulle attese dei prezzi futuri rendono, infatti, molto difficile anche per gli operatori formulare delle previsioni realistiche sui valori che si realizzeranno nel corso del periodo di assegnazione del STG (pari a quattro anni). In un simile scenario, è ragionevole presumere che i partecipanti alle aste siano indotti a valutazioni più prudenziali rispetto "all'ordinario" in merito ai potenziali maggiori costi in cui potrebbero incorrere. Non può, peraltro, neanche escludersi che alcuni degli operatori che hanno presentato istanza di partecipazione alle procedure concorsuali decidano di non prendervi parte considerando i rischi eccessivamente elevati anche alla luce dell'attuale crisi di liquidità che affligge il settore in tutta Europa.

Le circostanze appena riferite potrebbero portare all'esito paradossale di una maggiore concentrazione dell'offerta in seguito alle aste, nonché alla formazione di prezzi più elevati di quelli che si formerebbero in condizioni di mercato ordinarie ed eventualmente anche alla mancata assegnazione di una o più aree territoriali. Un simile scenario sarebbe poi aggravato dal fatto che, ai sensi del decreto del Ministro della Transizione ecologica del 31 agosto 2022, i clienti inerti che, alla fine del periodo di assegnazione del STG per le microimprese siano ancora ivi riforniti, in quanto presumibilmente meno capaci di orientarsi nel mercato, passerebbero al mercato libero, aderendo - mediante silenzio assenso - all'offerta proposta dal proprio esercente avendo un riferimento di prezzo più elevato del normale.

La situazione di crisi, che coinvolge tutti i Paesi europei, ha - come noto - indotto la Commissione europea, su richiesta del Consiglio energia straordinario del 9 settembre scorso, a proporre, tramite un Regolamento ai sensi dell'articolo 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TUFE), misure emergenziali di breve termine per contenere la crisi dei prezzi, che includono la possibilità di estendere la regolazione di prezzo anche alle piccole e medie imprese. La proroga di avvio del servizio a tutele graduali per le microimprese consentirebbe, peraltro, di coordinare il superamento delle tutele di prezzo con le misure di mitigazione dei prezzi a beneficio dei clienti finali che potrebbero essere adottate dal Parlamento in attuazione di detto Regolamento.

Coerentemente con il differimento della data di svolgimento delle procedure per l'assegnazione del STG per le microimprese, si renderebbe parimenti opportuno posticipare anche le procedure per l'affidamento del STG destinato ai clienti domestici, in modo da mantenere quel percorso graduale - come attualmente previsto dalla legge concorrenza - che risulta a sua volta necessario per permettere l'esecuzione di procedure di gara distinte per gruppi di clienti finali e non simultanee, così da favorire esiti di gara più competitivi.

Il percorso sopra tratteggiato risulterebbe, d'altra parte, coerente con l'attuale impegno assunto dal Paese nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in materia di riforma per la liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica (Missione 1, Componente 2, Sub componente 7: M1C2-7) che prevede non tanto che tale processo si concluda entro il 1° gennaio 2023 ma che abbia inizio a quella data; circostanza questa effettivamente realizzata dal momento che le misure regolatorie funzionali al raggiungimento della prima tappa relativa alle microimprese sono già state adottate.

Infine, in relazione al superamento della tutela per i clienti domestici, si ritiene opportuno sottolineare, come più volte segnalato da questa stessa Autorità, come le condizioni eccezionali che caratterizzano anche il mercato del gas naturale rendano fortemente critica la rimozione del servizio di tutela per i clienti domestici del gas naturale prevista al 1° gennaio 2023. Il passaggio di tali clienti al mercato libero in un momento connotato da prezzi particolarmente elevati rischia, infatti, di penalizzare proprio i clienti meno pronti ad orientarsi tra le offerte di mercato.

Pertanto, l'Autorità ribadisce l'esigenza di un allineamento di tale termine a quello previsto per i clienti domestici del servizio di maggior tutela, anche per scongiurare il concreto rischio di ingenerare confusione informativa tra i vari gruppi di clienti interessati attualmente da scadenze differenziate per la rimozione delle tutele di prezzo nei due comparti.

1. ELEMENTI DI CONTESTO

La citata legge concorrenza n. 124/17 ha disposto il superamento del servizio di maggior tutela rispettivamente, alla data del 1° gennaio 2021 per le piccole imprese, e al 1° gennaio 2023 per le microimprese, affidando all'Autorità il duplice compito di:

- a. stabilire per le microimprese e i clienti domestici il livello di potenza contrattualmente impegnata quale criterio identificativo in aggiunta a quelli già allo scopo individuati dalla direttiva (UE) 2019/944;
- b. adottare disposizioni per assicurare, dalle date di rimozione della tutela di prezzo, un "*servizio a tutele gradualità per i clienti finali senza fornitore di energia elettrica*" (originariamente 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.

Con la delibera 208/2022/R/eel, l'Autorità ha definito la regolazione delle condizioni economiche e contrattuali di erogazione del STG per le microimprese e le modalità di assegnazione dello stesso attraverso procedure concorsuali. Con il medesimo

provvedimento l'Autorità ha affidato ad Acquirente unico il compito di gestire dette procedure concorsuali e di predisporre un apposito Regolamento di gara contenente scadenze tali da permettere il rispetto del termine di attivazione del servizio a partire dal 1° gennaio 2023 e da accordare parimenti un tempo congruo agli esercenti il servizio per le attività prodromiche a tale attivazione.

Il 30 maggio 2022, Acquirente unico ha pubblicato il Regolamento di gara che prevede, tra l'altro, in coerenza con la disciplina regolatoria, l'avvio delle gare dal 12 al 16 settembre 2022 con la pubblicazione dei relativi esiti entro il 7 ottobre 2022. Tuttavia, il 30 agosto scorso Acquirente unico ha comunicato a questa Autorità che, in seguito ad un attacco ai sistemi informativi subito dalla società capogruppo GSE, che ha reso indisponibili i sistemi di GSE e di Acquirente unico che ne sono dipendenti, non risultava possibile lo svolgimento entro le tempistiche previste da Regolamento di gara delle attività propedeutiche all'indizione delle procedure concorsuali per l'individuazione degli esercenti il STG per le microimprese. Con la stessa comunicazione Acquirente unico ha precisato, inoltre, che non vi era contezza della data di ripristino dei sistemi e che, quindi, non fosse, al momento, possibile individuare una data certa entro cui procedere all'avvio delle procedure in questione.

Con la delibera 419/2022/R/eel, l'Autorità ha, dunque, dovuto rinviare l'inizio delle gare, incaricando Acquirente Unico di pubblicare, con la massima tempestività, in esito al ripristino dei sistemi informatici, il Regolamento di gara aggiornato con le nuove scadenze.

Al contempo, con il decreto del 31 agosto 2022, il Ministro della Transizione ecologica ha definito le misure per l'ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero. Tale decreto ha anche previsto che, al termine del periodo di assegnazione del STG per le microimprese, i clienti che non abbiano autonomamente scelto un'offerta del mercato libero passino alla più conveniente offerta del mercato libero dell'esercente che in quel momento sta erogando loro il servizio.

2. CRISI DEI PREZZI DELL'ENERGIA E RISCHI PER L'AVVIO DEL SERVIZIO A TUTELE GRADUALI PER LE MICROIMPRESE IN TALE CONTESTO

I livelli raggiunti dai prezzi dell'energia, soprattutto negli ultimi mesi del 2022, determinano criticità lungo tutta la filiera, sia per i clienti finali, domestici e industriali, sia per gli operatori del settore. Dopo due mesi di relativa stabilità, in cui i prezzi dell'elettricità si erano attestati intorno a valori già circa cinque volte superiori a quelli medi degli ultimi anni (intorno ai 250 €/MWh), da inizio luglio 2022 i prezzi hanno ricominciato a salire sensibilmente. Negli ultimi giorni di agosto i prezzi del gas naturale

hanno superato i 300 €/MWh e le quotazioni dell'energia elettrica i 700 €/MWh; livelli di gran lunga superiori ai prezzi degli anni passati. Tale dinamica riflette non solo gli effetti dell'annuncio delle interruzioni delle forniture via *Nordstream 1* per interventi di manutenzione fra luglio e agosto scorso, ma anche l'effettiva drastica riduzione dei volumi di gas naturale dalla Russia registrata in Italia e in tutti paesi europei a partire dai primi giorni di settembre u.s..

Tali dinamiche di prezzo, come noto, non hanno riguardato solo l'Italia ma hanno investito pesantemente anche la maggior parte dei Paesi europei, tanto da indurre, come si illustrerà meglio nel seguito, la Commissione europea a definire a metà settembre apposite misure di intervento urgenti ed emergenziali.

Nonostante dai primi giorni di settembre i prezzi siano nuovamente marginalmente calati (rimanendo ad un livello che resta ben superiore a quello degli anni passati), l'aspettativa attuale è che tali prezzi si mantengano elevati nel tempo, seppur in progressiva discesa: per l'energia elettrica, le ultime quotazioni, a fronte di un prezzo medio atteso per l'anno in corso di circa 370 €/MWh, mostrano una quotazione per il prossimo anno di calendario (2023) intorno ai 410 €/MWh e di circa 220 €/MWh per l'anno successivo (2024).

Inoltre, l'elevata volatilità dei prezzi recentemente registrata non si riferisce solo ai mercati *spot* o ai prodotti di breve termine (le quotazioni dell'ultimo trimestre hanno riportato oscillazioni superiori al 40% solo nelle ultime settimane) ma anche ai prodotti a più lungo termine (per esempio, con riferimento all'anno di calendario 2023, si è passati da quotazioni superiori ai 600 €/MWh degli ultimi giorni di agosto ai valori attuali).

Il contesto sopra descritto potrebbe, come detto, determinare ricadute negative sugli esiti d'asta per le microimprese - di per sé più delicata rispetto a quelli emersi dalle aste per l'omologo servizio destinato alle piccole imprese - che potrebbero rivelarsi meno vantaggiosi per i clienti finali in considerazione anche del loro maggior numero (circa 2 milioni le microimprese contro 200 mila piccole imprese).

L'attuale volatilità e l'incertezza in ordine ai prezzi futuri rendono, infatti, molto difficile per gli operatori formulare delle previsioni realistiche sui valori che si realizzeranno nel corso del periodo di assegnazione del STG (pari a 4 anni). Sul punto è utile evidenziare che i valori dei prezzi all'ingrosso incidono significativamente sui potenziali costi di erogazione del STG (influiscono, per esempio, sugli oneri legati alla morosità dei clienti finali ma anche sul capitale circolante) che dovranno essere scontati nei prezzi offerti in sede di gara, rischiando di aumentarli sensibilmente.

In un simile scenario, è ragionevole presumere che i partecipanti alle aste siano indotti a valutazioni più prudentziali rispetto "all'ordinario" in merito ai potenziali maggiori costi in cui potrebbero incorrere e non può neanche escludersi che alcuni degli operatori che

hanno presentato istanza di partecipazione alle procedure concorsuali decidano di non prendervi parte, considerando i rischi eccessivamente elevati. A corroborare una tale preoccupazione, l’Autorità segnala che un’associazione rappresentativa degli operatori di mercato ha di recente inviato sia all’Autorità sia al Ministero della Transizione ecologica una richiesta di valutare una proroga della data di attivazione del STG per le microimprese successivamente al periodo invernale. Ciò in quanto - a detta dell’associazione - ci sarebbe il rischio concreto che partecipino a dette procedure solo pochi operatori a causa delle criticità attualmente riscontrate da molti venditori in termini di liquidità aziendale, di reperimento degli approvvigionamenti e di rischio di insoluti dei clienti finali.

Qualora si realizzasse effettivamente una limitata partecipazione alle procedure concorsuali per l’assegnazione del STG e, conseguentemente, una scarsa competizione tra i partecipanti, simile circostanza potrebbe portare all’esito paradossale di una maggiore concentrazione dell’offerta in seguito alle aste, nonché alla formazione di prezzi più elevati di quelli che si formerebbero in condizioni di mercato ordinarie ed eventualmente anche alla mancata assegnazione di una o più aree territoriali. Uno scenario di questo genere sarebbe poi aggravato dal fatto che, in base a quanto disposto dal menzionato decreto del Ministero della Transizione ecologica, i clienti inerti che, alla fine del periodo di assegnazione del STG per le microimprese siano ancora ivi riforniti, in quanto presumibilmente meno capaci di orientarsi nel mercato, passerebbero al mercato libero, aderendo – con il meccanismo del silenzio assenso - all’offerta proposta dal proprio esercente avendo un riferimento di prezzo più elevato del normale.

3. LE PROPOSTE DI INTERVENTO EMERGENZIALI DEL CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA

Lo scorso 14 settembre, in occasione della presentazione dello Stato dell’Unione da parte della Presidente von der Leyen, la Commissione europea ha adottato una proposta di Regolamento del Consiglio recante uno strumento di emergenza per far fronte agli alti prezzi dell’energia. La proposta della Commissione risponde, altresì, all’invito rivolto dai Ministri dell’energia, in occasione della riunione straordinaria del Consiglio dello scorso 9 settembre, di presentare, entro metà settembre, una serie di misure di breve termine e di carattere eccezionale, volte, tra l’altro, a mitigare l’impatto dei prezzi elevati dell’elettricità e a tutelare i consumatori, senza interferire sul funzionamento del mercato interno.

La proposta di Regolamento della Commissione consente tra l’altro agli Stati membri, che optano per tale possibilità, di mantenere o di introdurre la regolazione in via amministrativa, dei prezzi al dettaglio nel settore dell’energia elettrica, in deroga alle

disposizioni della Direttiva (UE) 2019/944, anche a favore delle piccole e medie imprese e, a determinate condizioni, interventi che portino a livelli di prezzo inferiori al costo del servizio. Simile deroga si è resa, infatti, necessaria in quanto la facoltà di ricorrere alla regolazione di prezzo era già accordata, dalla citata Direttiva, con esclusivo riferimento alle microimprese e ai clienti finali domestici, proprio per fronteggiare prezzi dell'energia elettrica più elevati del normale, oppure fallimenti del mercato; circostanze queste che caratterizzano l'attuale congiuntura.

Il riferimento normativo per l'adozione della proposta di Regolamento è l'articolo 122 del TFUE che prevede che il Consiglio possa decidere, su proposta della Commissione, in merito a misure adeguate alla situazione economica, in particolare, qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, con specifico riferimento al settore dell'energia. In ragione della natura emergenziale della proposta, le disposizioni relative alla regolazione di prezzo avranno vigenza transitoria per un anno dall'entrata in vigore del Regolamento prevista per l'inizio di ottobre.

Le disposizioni sopra descritte rilevano, tra l'altro, per la normativa italiana che prevede l'avvio del STG per le microimprese entro il 1° gennaio 2023 (legge concorrenza 2017), oggetto della presente Segnalazione, e, indirettamente, potrebbero riflettersi sui tempi e sui modi inerenti alla cessazione dei prezzi di tutela anche per i clienti domestici (fissata al 2024). Trattandosi di una opzione disciplinata dalla normativa europea, ove lo Stato italiano ritenesse utile adottarla, dovrà necessariamente esplicitare tale scelta tramite un atto normativo di rango primario.

4. CONCLUSIONI

Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte, tenuto conto delle eccezionali condizioni di mercato e in linea con le ulteriori previsioni legislative emergenziali europee, l'Autorità segnala al Parlamento e al Governo l'esigenza di prorogare al 1° luglio 2023 l'avvio del STG per le microimprese tramite un apposito atto normativo da adottarsi con urgenza, visto l'approssimarsi delle procedure concorsuali per l'affidamento dello stesso. Tale termine consentirebbe lo svolgimento delle suddette procedure concorsuali nel corso del primo trimestre del medesimo anno.

In proposito, occorre in ogni caso prendere atto del fatto che, per cause di forza maggiore dovute all'indisponibilità dei sistemi informatici di Acquirente unico, il termine del 1° gennaio 2023 non potrà comunque essere rispettato, nonostante gli sforzi profusi dallo stesso Acquirente unico per accelerare le attività. Ciò in quanto le aste avrebbero già dovuto svolgersi nella prima metà di settembre per concludersi a inizio ottobre, in tempo

utile per l'esecuzione di tutte le attività funzionali al trasferimento dei punti di prelievo ai nuovi esercenti il STG per le microimprese; attività che richiedono circa tre mesi.

Con il differimento del termine di avvio del servizio a tutele graduali per le microimprese si potrebbero anche intercettare eventuali ulteriori interventi di mitigazione annunciati dalla Commissione europea in risposta all'invito del Consiglio dell'Unione europea, quali l'introduzione di eventuali massimali al prezzo del gas naturale ovvero l'attivazione di strumenti di emergenza per garantire la liquidità dei mercati.

Qualora la data di svolgimento delle procedure per l'assegnazione del STG per le microimprese fosse posticipata, si renderebbe parimenti opportuna una proroga delle procedure per l'affidamento del STG destinato ai clienti domestici, in modo da mantenere la gradualità del percorso attualmente previsto dalla legge concorrenza e rispettare al contempo le scadenze previste dalla Direttiva europea 944/2019.

Come più volte segnalato da questa Autorità, si ribadisce qui anche l'esigenza di allineare i termini di rimozione dei regimi di tutela di prezzo per entrambi i comparti di energia elettrica e di gas naturale, sia per garantire maggiore trasparenza e coerenza informativa ai consumatori domestici di entrambi i servizi che ancora non hanno scelto un fornitore sul mercato libero, sia per intercettare il possibile ritorno verso la normalità delle condizioni di mercato.

Infine, si evidenzia che le tempistiche per l'attuazione delle riforme in materia previste dagli impegni del Paese nel PNRR hanno del resto un termine congruo con un eventuale atto normativo in tale direzione.