

**ATTO DEL GOVERNO**  
**SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

Schema di decreto ministeriale concernente disciplina dei criteri e delle modalità per l'ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell'energia elettrica

*(Parere ai sensi dell'articolo 1, comma 60-bis,  
della legge 4 agosto 2017, n. 124)*

---

**(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 19 aprile 2023)**

---



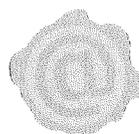
*Il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica*



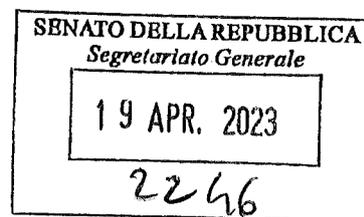
*Stimatissimo Presidente,*

al fine dell'acquisizione del prescritto parere, Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 60-bis, della legge 4 agosto 2017, n. 124, lo schema di decreto ministeriale volto a disciplinare criteri e modalità per l'ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell'energia elettrica, corredato delle relative relazioni di accompagnamento.

On. Gilberto Pichetto Fratin



GILBERTO PICHETTO FRATIN  
Ministero dell'Ambiente e della  
Sicurezza Energetica  
MINISTRO  
19.04.2023 12:11:59 GMT+01:00



\_\_\_\_\_  
Senatore Ignazio La Russa  
Presidente del Senato della Repubblica

# SCHEMA DI DECRETO DI ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 1, COMMA 60-BIS, DELLA LEGGE 4 AGOSTO 2017, N.124

## DISCIPLINA PER L'INGRESSO CONSAPEVOLE DELLE CLIENTI DOMESTICI NEL MERCATO LIBERO DELL'ENERGIA ELETTRICA

### RELAZIONE ILLUSTRATIVA

#### Contesto normativo di riferimento

Il completamento della liberalizzazione del segmento retail del mercato elettrico e del gas, quale ultima tappa del processo di riforma dei mercati energetici originariamente prevista dal D.L. n. 79/99, e successivamente normato in via specifica attraverso le relative disposizioni della legge n. 124/2017, ha costituito da ultimo oggetto di un apposito impegno di Riforma verso la Commissione Europea nell'ambito del PNRR ( Riforma M2C1-7), e costituisce uno degli obiettivi strategici del MASE per il periodo 2022-2024.

I compiti normativi attribuiti al MASE, in particolare, derivano dalle previsioni della citata legge 4 agosto 2017, n. 124, che con le sue successive integrazioni e modifiche ha stabilito una serie di scadenze differenziate per l'abbandono del regime regolato di Maggior Tutela in ambito gas ed elettricità per clienti domestici, micro e piccole imprese.

In particolare, con la richiamata legge 124/2017 il legislatore ha attribuito:

- al Ministro dello sviluppo economico, oggi Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, il compito di stabilire con apposito decreto “...*le modalità e i criteri per un ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato, tenendo altresì conto della necessità di garantire la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato.*”, sentite l'Autorità di regolazione energia, reti e ambiente e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e previo parere delle Commissioni parlamentari;
- con riguardo al solo servizio elettrico – in considerazione delle maggiori problematiche concorrenziali derivanti dalla struttura notoriamente più concentrata di detto mercato - all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) la definizione del c.d.

servizio a tutele graduali (STG d'ora in avanti) per la sola offerta di energia elettrica, concepito quale servizio regolato di transizione, i cui fornitori vengano scelti con procedure competitive, allo scopo di assicurare la continuità della fornitura di energia elettrica per i clienti che, alle date previste per la cessazione del servizio regolato, non avessero ancora scelto un operatore sul mercato libero o che dovessero trovarsi senza fornitore.

Le scadenze normativamente previste per la cessazione del servizio regolato di Maggior Tutela sono le seguenti:

- dal 1° gennaio 2022 è cessato il servizio regolato di energia elettrica per circa 190.000 utenze Piccole imprese<sup>1</sup>, a seguito della celebrazione di apposite aste per l'individuazione dei fornitori del servizio STG per questa specifica categoria di clienti;
- dal 1° aprile 2023 è cessato il servizio regolato di vendita dell'energia elettrica per le microimprese con potenza impegnata inferiore o uguale a 15 kW, circa 1,7 milioni di utenze, le quali a partire da quella data saranno quindi rifornite dai fornitori aggiudicatari nel dicembre 2022 del relativo STG a seguito della celebrazione delle relative aste nell'autunno dello scorso anno;
- con riguardo ai clienti domestici del servizio di vendita elettrico non ancora transitati nel mercato libero, e quindi ad oggi serviti in regime di maggior tutela (attualmente circa 9,5 milioni, corrispondenti a circa il 32,5% dell'utenza domestica), la norma prevede che entro il 10 gennaio 2024 debbano essere individuati, con asta, i fornitori del relativo STG.
- con riferimento ai clienti domestici per il servizio di vendita del gas naturale (che ammontano attualmente -comprese le utenze condomini- a circa 6,5 milioni di utenze, e pesano per il 33% della totalità dei clienti domestici gas), a seguito di recente proroga normativa, la stessa scadenza del gennaio 2024 deve intendersi quale fine del servizio regolato di maggior tutela; non essendo in questo caso prevista alcuna individuazione dei fornitori di un STG tramite aste, in ragione del minor grado di concentrazione del

---

<sup>1</sup> Le condizioni standard di erogazione del servizio di vendita del gas definite dall'ARERA sono assicurate per i clienti domestici ai sensi del l'articolo 1, comma 3 del dl 73-2007

mercato, le condizioni di passaggio al mercato libero a partire da quella data sono state da ultimo regolate con Del. 100/2023/R/COM di Arera del 14 marzo 2023.

### **I passaggi già compiuti: i precedenti decreti ministeriali per la liberalizzazione dell'offerta e il STG per le utenze relative alle piccole imprese e alle microimprese**

Con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 31 dicembre 2020 e successivamente con il decreto del Ministro della transizione ecologica 31 agosto 2022, rispondendo alla richiamata previsione normativa della legge n. 124/2017, che richiede specifiche disposizioni per l'individuazione di "*modalità e criteri per l'ingresso consapevole*" dei clienti e ai fini della necessità di "*... garantire la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato*", sono state individuate:

- a. modalità per favorire l'ingresso consapevole nel mercato libero dei clienti riforniti a prezzi regolati, definendo una serie di attività informative (campagna di comunicazione a mezzo stampa e video, ecc..) per favorire il passaggio autonomo della clientela a condizioni di mercato prima della scadenza di legge per la cessazione del servizio regolato e in ogni caso la capacità di confronto fra le offerte a mercato per l'individuazione della migliore offerta;
- b. specifiche modalità di configurazione delle aste per il STG in occasione rispettivamente delle scadenze normative per il passaggio a mercato delle Piccole imprese e microimprese che, alle scadenze previste dalla norma, non avessero effettuato una scelta autonoma di un fornitore sul mercato libero, in modo coordinato con la specifica disciplina da parte di ARERA del STG per dette tipologie di utenze (rispettivamente le deliberazioni ARERA 491/2020/R/eel e 208/2022/R/eel).

A tal ultimo riguardo, i provvedimenti ministeriali hanno in passato fornito indirizzi in ordine ai criteri per la formazione delle aree territoriali per l'aggiudicazione del servizio, al fine di garantire la massima partecipazione alle aste, e al tetto al numero dei lotti assegnabili a ciascun operatore, posto in entrambi i casi pari al 35%, in considerazione dell'elevato livello di concentrazione dell'offerta nel mercato elettrico *retail* tutelato e della necessità di evitare il trasferimento -lesivo dell'interesse dei consumatori- di posizioni di dominanza dal segmento regolato a quello di mercato libero.

I provvedimenti ministeriali sopra richiamati, pur nella medesima impostazione di fondo, si differenziano su un aspetto rilevante inerente la natura temporanea del STG. In particolare i decreti stabiliscono una durata del STG non superiore a 3 anni per le piccole imprese (termine del primo periodo di assegnazione fissato dall'ARERA al 30 giugno 2024) e a 4 anni per le microimprese (termine del primo periodo di assegnazione fissato dall'ARERA al 31 marzo 2027). In tal ultimo caso, è stato previsto che, alla scadenza del periodo di erogazione del STG, in mancanza di una scelta espressa, il cliente venga rifornito dal precedente fornitore esercente il STG ma a condizioni contrattuali di mercato (c.d. *opt out*), rimanendo ovviamente nella disponibilità del cliente stesso la possibilità di scegliere qualsiasi altro fornitore. Tale previsione è stata introdotta a seguito di espressa richiesta contenuta nell'ambito dei pareri espressi sullo schema di decreto dalle Commissioni parlamentari competenti e dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, richiesti normativamente per la procedura di adozione del provvedimento.

Detto meccanismo di *opt-out* residuale ha determinato un diverso assetto del mercato finale per le microimprese rispetto a quanto precedentemente disciplinato per le Piccole imprese. Appare quindi necessario procedere, anche ai fini di evitare processi di transizione al mercato non omogenei, a un allineamento del trattamento delle piccole e microimprese al termine del prescritto periodo di assegnazione del STG. In particolare appare opportuno estendere la stessa clausola di *opt-out* in occasione del rinnovo del servizio di STG per le Piccole imprese, prevedendo altresì una scadenza unitaria di detto servizio tanto per le piccole che per le microimprese; ciò in particolare nella prospettiva che lo stesso servizio acquisisca, con una successiva assegnazione, le caratteristiche di servizio di ultima istanza (SUI) per tutte le utenze non domestiche relative sia alle piccole che alle microimprese rimaste per un qualsiasi motivo senza fornitore.

### **I mercati *retail* di energia elettrica e gas naturale**

Rileva ricordare la differenza strutturale che la normativa ha introdotto fra il mercato del gas naturale e quello elettrico, atteso che per la vendita gas la legge ha stabilito che dovevano offrire la tariffa di tutela tutti i venditori gas sul mercato, laddove per il servizio elettrico l'offerta delle condizioni regolate è stata riservata ai soggetti concessionari di distribuzione elettrica, ovvero a società di vendita da queste controllate. Questa scelta ha comportato livelli

di concentrazione e una struttura dell'offerta molto differenti nei due servizi, con un mercato elettrico che vede il primo operatore ancora oggi con una quota complessiva di mercato di poco inferiore al 60% relativamente ai clienti domestici e al 47% solo considerando il mercato libero. Diversamente, nel settore gas il grado di concentrazione è più ridotto e l'offerta appare maggiormente diversificata.

In sintesi, la diversa normativa applicabile ha determinato un diverso assetto concorrenziale dei due mercati finali e comporta un diverso approccio per la transizione al mercato libero, in particolare, la necessità di procedere per il settore elettrico con lo svolgimento di aste per l'assegnazione a venditori selezionati della clientela che alla data di cessazione del servizio di tutela non abbia scelto autonomamente un fornitore. Con l'eliminazione della regolazione di prezzo e il conseguente passaggio di tutta la clientela a contratti a condizioni di mercato, si realizzerà quindi un'unica forma di mercato, in cui i diversi venditori competeranno fra loro su tutte le componenti libere del prezzo, vale a dire componente energia e costi di commercializzazione, oltre che sulla qualità del servizio.

Come anticipato, alla luce della normativa applicabile relativamente al settore del gas naturale, l'Autorità ha già adottato, con la deliberazione 14 marzo 2023 100/2023/R/com, le disposizioni per la rimozione del servizio di tutela del gas naturale nonché la definizione delle condizioni di fornitura del gas naturale ai clienti vulnerabili individuati soggettivamente come richiesto dal decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115<sup>2</sup>.

Per ciò che concerne il mercato elettrico, viceversa, occorre procedere alla definizione delle aste per il STG per i clienti domestici. In particolare, alla luce della scadenza normativa del 10 gennaio 2024 per l'aggiudicazione del servizio ai soggetti selezionati, si configura un cronoprogramma<sup>3</sup> che prevede quale primo passo l'emanazione del decreto oggetto della presente nota, che definisca modalità e criteri cui ARERA dovrà conformarsi nella predisposizione, entro la prossima estate, della procedura per le aste STG, che verranno poi bandite da Acquirente Unico al più tardi nel corso del prossimo autunno. In altre parole, il

---

<sup>2</sup> Sul punto, si ricorda che la previsione di condizioni di offerta specifiche, previste per i soli clienti vulnerabili elettrici è stata estesa anche ai clienti gas con tale ultima norma.

<sup>3</sup> Detto cronoprogramma, concordato con ARERA, è stato richiesto e trasmesso alla Presidenza del Consiglio nell'ambito delle interlocuzioni con la Commissione Europea in occasione della verifica del rispetto delle milestone e target delle diverse Riforme PNRR.

decreto odierno si configura correttamente quale atto prodromico all'intero processo che troverà una sua prima conclusione nel gennaio del prossimo anno.

### **Lo schema di decreto**

In relazione al passaggio dei clienti domestici al mercato libero dell'energia elettrica, lo schema di DM detta criteri ed indirizzi per assicurare la fornitura dell'energia elettrica attraverso il servizio a tutele gradualità. I profili principali disciplinati dal provvedimento del Ministro sono di seguito sintetizzati:

- a. criteri per l'individuazione delle aree territoriali per le aste del STG al fine di favorire la massima partecipazione degli operatori alle aste su ciascun lotto ed evitare fenomeni di concentrazione e/o distorsivi nella predetta partecipazione;
- b. definizione di un tetto nella misura del 35%, al numero delle aree assegnabili ad un singolo operatore, ai fini della concorrenzialità del mercato in analogia ai provvedimenti già adottati per le piccole imprese e le microimprese;
- c. previsione di un meccanismo di *opt-out* per i clienti domestici che alla fine del periodo di assegnazione del STG non avessero scelto autonomamente un venditore sul mercato libero e che saranno quindi al termine del periodo riforniti dal venditore del STG uscente all'offerta di mercato più conveniente;
- d. introduzione del meccanismo di *opt-out* per le piccole imprese, adeguando l'assetto del servizio a quello delle microimprese e dei domestici; il meccanismo sarà introdotto, sulla base degli specifici indirizzi che il Ministro fornisce all'ARERA, alla scadenza del secondo periodo di assegnazione del STG per le piccole imprese che sarà avviato a seguito di una nuova procedura di selezione da svolgersi al termine del primo periodo di assegnazione. In tal modo, si allineano le tempistiche di *opt-out* per le piccole imprese a quelle delle microimprese alla data del 31 marzo 2027;
- e. chiarimento circa la funzione di servizio di ultima istanza che deve assumere il STG a regime, per piccole imprese, microimprese e clienti domestici, a decorrere dall'applicazione dell'*opt-out*, previo adeguamento della relativa disciplina da parte dell'ARERA;

f. chiarimento in relazione alla circostanza secondo la quale nei confronti dei clienti domestici vulnerabili continua ad applicarsi il servizio di maggior tutela, fino all'adozione delle misure previste dall'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 e comunque non oltre il 1° aprile 2027; dai medesimi termini, esplicitazione del fatto che il STG assolve per detti soggetti vulnerabili alle funzioni di ultima istanza. In tal modo, da un lato si introducono meccanismi di gradualità nella transizione al mercato libero della generalità della clientela, tutelando la clientela specifica dei vulnerabili, e dall'altro si consente ad Arera, alla luce dell'elevata numerosità dei clienti ancora in tutela, di predisporre aste relative a una numerosità ridotta di clienti (i domestici non vulnerabili) con alleggerimento delle relative procedure e una maggiore garanzia di condizioni concorrenziali e pluralità di offerte nelle stesse, a vantaggio dell'utenza. In sostanza, si sancisce la temporanea continuità del regime di maggior tutela per i vulnerabili nell'ambito del perimetro della legislazione vigente, stabilendo comunque un termine ultimo al fine di conformare l'assetto finale del mercato *retail* alla disciplina eurounitaria.

Si precisa che il provvedimento non fornisce invece ulteriori e aggiuntive disposizioni in relazione alle azioni informative volte a promuovere l'ingresso consapevole nel mercato libero dei clienti finali, ritenuto che i richiamati DM 31 dicembre 2020 e DM 31 agosto 2022 contengono già ampie previsioni di carattere generale, tuttora vigenti e che trovano espressa applicazione con riferimento ai clienti domestici del settore elettrico e del gas naturale.

\*\*\*

Si descrivono di seguito più nel dettaglio i contenuti del provvedimento.

**Articolo 1 (Ambito di applicazione)** – L'articolo ribadisce la finalità e l'ambito di applicazione del provvedimento ossia la definizione, ai sensi dell'articolo 1, comma 60-bis, della legge n. 124/2017, di criteri e modalità per favorire l'ingresso consapevole nel mercato del gas naturale e dell'energia elettrica dei clienti finali interessati dal superamento dei regimi di prezzi regolati, secondo quanto previsto all'articolo 1, commi 59 e 60, della medesima legge, nonché opportuni criteri per il passaggio al mercato dei clienti domestici non vulnerabili serviti in maggior tutela che non abbiano ancora esercitato il proprio diritto di

scelta del fornitore. Per i clienti domestici vulnerabili si conferma, secondo la normativa vigente, che continua ad applicarsi transitoriamente il servizio di maggior tutela di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 18 giugno 2007, n.73, e ciò fino a che non siano state adottate le misure previste dall'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 210/2021; si qualifica, in conformità alle vigenti disposizioni comunitarie in materia, la natura transitoria di detto regime (nell'ipotesi di mancata medio tempore intervenuta adozione della tariffazione specifica per i vulnerabili di cui al richiamato art. 11 comma 2 del d.lgs. n. 210/2021) individuandone una durata massima nello stesso termine del 1° aprile 2027 quale data nella quale il STG diviene disponibile quale servizio di ultima istanza per la generalità della clientela.

**Articolo 2** (*Criteria per assicurare ai clienti domestici il servizio di fornitura di energia elettrica alla cessazione del servizio di maggior tutela*) - L'articolo detta disposizioni per assicurare entro il 10 gennaio 2024 l'identificazione dei fornitori ai clienti domestici non vulnerabili che non avessero operato la scelta verso un operatore di mercato, fornendo criteri per la disciplina del servizio a tutele gradualità. La formulazione di indirizzi ministeriali avviene nell'ambito delle previsioni della legge 124/2017 circa la necessità che il decreto del Ministro assicuri "...la necessità di garantire concorrenza e pluralità di fornitori...".

Pertanto, nel prevedere che il fornitore del STG sia selezionato tramite procedure d'asta per aree territoriali svolte dall'Acquirente unico, è precisato che l'individuazione delle aree deve essere orientata alla più ampia partecipazione degli operatori alle procedure e che la durata del servizio è definita e non superiore a quattro anni e in modo da conseguire il massimo vantaggio per i consumatori. Tale disposizione consente altresì all'ARERA di perseguire l'allineamento delle tempistiche del STG per i domestici al termine di quello previsto per le microimprese e le piccole imprese, come specificato nelle disposizioni successive.

È altresì prevista, al fine di garantire concorrenzialità nel mercato, la fissazione di una soglia massima di tali aree aggiudicabili ad un singolo operatore pari al 35 per cento del numero totale, da applicare sull'intero territorio nazionale ed in via cumulativa nel caso di più società appartenenti allo stesso gruppo.

Inoltre, è disposto che gli esercenti prestino garanzie a copertura di un eventuale mancato o difforme assolvimento del servizio rispetto alla regolazione e che gli stessi non possano offrire servizi aggiuntivi nell'ambito del contratto del STG

**Articolo 3 (Disposizioni transitorie e finali)** - Il primo comma chiarisce che a decorrere dal 1° aprile 2027 il STG assolve esclusivamente le funzioni di servizio di ultima istanza per garantire la continuità della fornitura di energia elettrica alle piccole imprese, alle microimprese, ai clienti domestici che, per qualsiasi motivo, dovessero trovarsi senza fornitore di energia elettrica. È inoltre previsto, per i clienti vulnerabili, che il STG assolva alle funzioni di ultima istanza a decorrere, alternativamente, dalla data di adozione delle misure previste dall'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 o, al più tardi, a decorrere dal 1° aprile 2027, in coerenza con quanto disciplinato all'articolo 1. L'ARERA adegua la disciplina del STG al fine di assicurare l'attuazione delle disposizioni ivi previste. Il secondo comma estende il meccanismo di *opt out* alle piccole imprese di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 31 dicembre 2020, prevedendo esplicitamente che, in esito ad un'ulteriore procedura di selezione del STG, l'esercente il servizio a tutele gradualmente uscente al termine di detto secondo periodo di assegnazione del STG, con adeguato anticipo secondo le modalità e termini definiti dall'ARERA, informi il cliente finale: della scadenza dell'erogazione del servizio a tutele gradualmente uscenti; della possibilità di scegliere un altro fornitore nel libero mercato; ovvero una qualsiasi offerta di mercato libero del medesimo esercente; ovvero della circostanza che, in mancanza di una scelta espressa, al 31 marzo 2027, il cliente sarà rifornito dal medesimo esercente il servizio a tutele gradualmente uscenti sulla base della sua offerta di mercato libero più conveniente. Il terzo comma stabilisce che il decreto non introduce nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, mentre il quarto comma richiama, per l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione dell'atto ai fini della sua pubblicità legale, l'applicazione della procedura prevista dall'articolo 32, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69.

## **RELAZIONE TECNICA**

Il provvedimento in oggetto, di attuazione dell'articolo 1, comma 60-bis, della legge 4 agosto 2017, n.124, costituisce disciplina di carattere generale e definisce gli adempimenti a carico dell'ARERA nell'ambito delle proprie competenze di regolatore del mercato elettrico; esso non introduce quindi nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.





## *Al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica*

VISTA la direttiva 2019/944/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE e, in particolare, gli articoli 3, 4 e 5;

VISTO il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210, di attuazione della direttiva 2019/944/UE, e, in particolare, gli articoli 5, 6, 7, 10, 11;

VISTO il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, di attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, e, in particolare, l'articolo 4, che ha istituito l'Acquirente Unico S.p.A.;

VISTO il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, di attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144;

VISTO il decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 125, recante "Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia" e, in particolare, l'articolo 1, comma 2, che disciplina l'erogazione di un servizio di tutela per i clienti finali domestici non riforniti di energia elettrica sul mercato libero;

VISTO il decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2010, n. 129, recante "Misure urgenti in materia di energia" e, in particolare, l'articolo 1-bis, che ha istituito un Sistema informatico integrato per la gestione dei flussi informativi relativi ai mercati dell'energia elettrica e del gas;

VISTO il decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, di attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE;

VISTA la legge 4 agosto 2017, n. 124, recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", con la quale è stato stabilito un percorso per promuovere l'ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato dell'energia e il rafforzamento delle condizioni competitive del mercato stesso e, in particolare, l'articolo 1, che:

- al comma 59 prevede la soppressione, a decorrere dal 1° gennaio 2023, del regime dei prezzi regolati del mercato del gas naturale di cui al comma 2 dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 164 del 2000;
- al comma 60 stabilisce che il regime dei prezzi regolati del mercato elettrico di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 93 del 2011 cessa di avere efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2021 per le piccole imprese e a decorrere dal 1° gennaio



2023 per le microimprese e per i clienti domestici. Il medesimo comma stabilisce inoltre che l’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito anche: ARERA) adotta disposizioni per assicurare, dalle medesime date, un servizio a tutele graduali (di seguito anche: STG) per i clienti finali senza fornitore di energia elettrica, nonché specifiche misure per prevenire ingiustificati aumenti dei prezzi e alterazioni delle condizioni di fornitura a tutela di tali clienti;

- al comma 60-*bis* prevede, in relazione a quanto disposto ai commi 59 e 60, che il Ministro dello sviluppo economico, sentite l’ARERA e l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, definisca, con decreto da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, le modalità e i criteri per un ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato, tenendo altresì conto della necessità di garantire la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato;

VISTO il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, recante “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri” e, in particolare, l’articolo 2, che ha ridenominato il “Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare” in “Ministero della transizione ecologica” ed ha trasferito a quest’ultimo Ministero le competenze esercitate dal Ministero dello sviluppo economico in materia di energia, anche con specifico riferimento alla concorrenza, alla tutela dei consumatori utenti, in collaborazione con il Ministero dello sviluppo economico, e alla regolazione dei servizi di pubblica utilità nei settori energetici;

VISTO l’articolo 16-*ter* del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233e, in particolare:

- il comma 1, che stabilisce che, in via transitoria e nelle more dello svolgimento delle procedure concorsuali per l’assegnazione del servizio a tutele graduali, i clienti domestici continuano a essere riforniti di energia elettrica dal servizio di tutela di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 73 del 2007, secondo gli indirizzi definiti con decreto del Ministro della transizione ecologica;
- il comma 2, che prevede che l’ARERA adotti disposizioni per assicurare l’assegnazione del servizio a tutele graduali per i clienti domestici, mediante procedure competitive da concludersi entro il 10 gennaio 2024, garantendo la continuità della fornitura di energia elettrica;
- il comma 3, che prevede che, qualora alla data di cui all’articolo 1, comma 60, della legge n. 124 del 2017, non siano state adottate le misure previste dall’articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 210 del 2021, nei confronti dei clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica continua ad applicarsi il servizio di tutela di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 73 del 2007, secondo gli indirizzi definiti con decreto del Ministro della transizione ecologica;



VISTO il decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204, recante “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri” e, in particolare, l’articolo 4, che ha ridenominato il “Ministero della transizione ecologica” in “Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica”;

VISTO il decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 gennaio 2023, n. 6, recante “Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica” e, in particolare, l’articolo 5 che ha prorogato il termine per il servizio di tutela del gas naturale al 10 gennaio 2024;

VISTI i decreti del Ministro dello sviluppo economico 31 dicembre 2020 e del Ministro della transizione ecologica 31 agosto 2022, con cui sono stati approvati le modalità e i criteri per un ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato, tenendo altresì conto della necessità di garantire la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato, e sono state fornite specifiche disposizioni per la cessazione dei prezzi regolati dell’energia elettrica rispettivamente per le piccole imprese e le microimprese;

VISTO il decreto del Ministro dello sviluppo economico 11 gennaio 2022, di approvazione dei progetti a vantaggio dei consumatori di energia elettrica e gas e del servizio idrico integrato, come proposti da ARERA con la deliberazione 30 novembre 2021, 532/2021/E/com, tra cui il Progetto Informazione Mercati (PIM) relativo alla realizzazione di campagne informative sulla piena apertura dei mercati rivolte ai consumatori di energia elettrica e gas naturale, al quale sono destinate risorse per complessivi quattro milioni di euro nel biennio 2022-2023;

VISTE le deliberazioni 24 novembre 2020, 491/2020/R/eel e 10 maggio 2022, 208/2022/R/eel, con cui l’ARERA ha adottato disposizioni per l’erogazione del servizio a tutele graduali rispettivamente per le piccole imprese e le microimprese del settore dell’energia elettrica, di cui alla legge n. 124 del 2017;

VISTA la deliberazione 14 marzo 2023, 100/2023/R/com, con cui l’ARERA ha adottato disposizioni per la cessazione del servizio di tutela del gas naturale, la definizione delle condizioni di fornitura del gas naturale ai clienti vulnerabili e l’adeguamento di obblighi informativi per l’energia elettrica e il gas;

CONSIDERATO che il completamento del processo di piena liberalizzazione nel settore dell’energia elettrica, attraverso l’adozione di regole finalizzate ad assicurare un passaggio informato e consapevole al mercato libero da parte della clientela, rientra tra le riforme volte alla promozione della concorrenza e alla rimozione delle barriere all’entrata nel mercato, che il Governo si è impegnato ad adottare nell’ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con decisione di esecuzione del Consiglio europeo 13 luglio 2021;

CONSIDERATO l’obiettivo di favorire l’ingresso dei clienti del servizio elettrico e del gas naturale nel mercato libero e la scelta consapevole del proprio fornitore attraverso azioni volte a incrementare il grado di informazione sulle opportunità del mercato in termini di vantaggi



derivanti da pluralità di offerte, trasparenti e confrontabili, e sugli strumenti a tutela dei propri diritti, nonché di assicurare ai clienti domestici la fornitura di energia elettrica al momento della cessazione del servizio di maggior tutela;

RITENUTO di promuovere condizioni concorrenziali tra gli operatori nell'ambito dei meccanismi di transizione dei clienti al mercato libero, individuando forme di attribuzione del servizio a tutele gradualistiche di durata predeterminata a medio termine e livelli territoriali di attribuzione del servizio medesimo tali da evitare posizioni dominanti, nonché di massimizzare la partecipazione degli operatori alle procedure di assegnazione del servizio;

RITENUTO opportuno confermare gli strumenti di informazione e tutela degli interessi dei consumatori e coinvolgere le associazioni dei consumatori in iniziative per la corretta informazione sulle opportunità presenti sui mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, sulle modalità di confronto dei prezzi, nonché sulle opportunità offerte dalle forme di autoproduzione efficiente e sostenibile, anche alla luce di quanto previsto in materia di autoconsumo collettivo e comunità energetiche di cittadini e rinnovabili;

RITENUTO necessario, alla luce della concentrazione dell'offerta riscontrata nel servizio di vendita dell'energia elettrica e della elevata numerosità di clienti domestici ancora serviti in maggior tutela, al fine di garantire condizioni concorrenziali e pluralità di offerte, introdurre meccanismi di gradualità nella transizione al mercato libero prevedendo l'assegnazione del servizio a tutele gradualistiche dei clienti domestici diversi da quelli vulnerabili, ai quali ultimi continua ad applicarsi, fino a che non siano state adottate le misure previste dall'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 210 del 2021 e comunque non oltre il 1° aprile 2027, il servizio di tutela di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n.73 del 2007;

RITENUTO di introdurre uno specifico meccanismo per il quale, alla fine del primo periodo transitorio di assegnazione del servizio a tutele gradualistiche, i clienti ammessi a essere riforniti nell'ambito del servizio medesimo che non abbiano autonomamente scelto un fornitore sul mercato libero, siano riforniti secondo la più favorevole offerta di mercato libero dell' esercente il predetto servizio a tutele gradualistiche;

RITENUTO che il servizio a tutele gradualistiche, successivamente alla prima fase in cui funge anche da strumento di accompagnamento al mercato libero, assuma le funzioni di servizio di ultima istanza esclusivamente per garantire la continuità della fornitura di energia elettrica alle piccole imprese, alle microimprese, ai clienti domestici e ai clienti vulnerabili che, per qualsiasi motivo, dovessero trovarsi senza fornitore;

SENTITA l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, che si è espressa con delibera XXXXX,;

SENTITA l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che si è espressa con delibera XXXXX,;



ACQUISITO il parere della 8<sup>a</sup>Commissione permanente del Senato, reso nella seduta del XXXX;

ACQUISITO il parere della X Commissione permanente della Camera dei deputati, reso nella seduta del XXXXX;

## **DECRETA**

### **Art. 1**

*(Oggetto e ambito di applicazione)*

1. Il presente decreto, ai sensi dell'articolo 1, comma 60-*bis*, della legge 4 agosto 2017, n. 124, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro della transizione ecologica 31 agosto 2022, disciplina, con riferimento al servizio di vendita dell'energia elettrica, i criteri e le modalità per il passaggio al mercato dei clienti domestici non vulnerabili riforniti nell'ambito del servizio di tutela di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 125 (di seguito: maggior tutela) che non abbiano ancora esercitato il proprio diritto di scelta del fornitore.
2. Il presente decreto reca altresì disposizioni per assicurare l'erogazione del servizio a tutele gradualmente (di seguito anche: STG) come servizio di ultima istanza.
3. Sino all'adozione delle misure previste dall'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 e comunque non oltre il 1° aprile 2027, ai clienti vulnerabili di cui al medesimo articolo 11, comma 1, continua ad applicarsi il servizio di maggior tutela.

### **Art. 2**

*(Criteri per assicurare ai clienti domestici il servizio di fornitura di energia elettrica alla cessazione del servizio di maggior tutela)*

1. Al fine di assicurare la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte, i clienti domestici non vulnerabili che, alla data della cessazione del servizio di maggior tutela, non abbiano stipulato un contratto per la fornitura dell'energia elettrica sul mercato libero sono assegnati, a decorrere dalla medesima data e fino all'esercizio del diritto di scelta del fornitore, al STG disciplinato dall'ARERA ai sensi dell'articolo 1, comma 60, della legge n. 124 del 2017, tenuto conto dei seguenti criteri:



- a) l'individuazione dei fornitori del STG avviene sulla base di procedure concorsuali svolte dall'Acquirente Unico S.p.A., disciplinate secondo modalità volte a favorire la più ampia partecipazione degli operatori alle procedure e a evitare la concentrazione dell'offerta, mediante l'individuazione di aree territoriali caratterizzate da un assetto dimensionale in termini di punti di prelievo e con un livello di rischio connesso alla morosità dei clienti finali interessati;
  - b) la fissazione di una soglia massima delle aree di cui alla lettera a) aggiudicabili a un singolo operatore pari al 35 per cento del numero totale delle aree medesime, da applicare sull'intero territorio nazionale e in via cumulativa nel caso di più società appartenenti allo stesso gruppo;
  - c) l'individuazione dei fornitori del STG avviene non oltre il 10 gennaio 2024;
  - d) il periodo di esercizio del STG da parte dei soggetti selezionati in esito alle procedure concorsuali di cui alla lettera a) non è superiore a quattro anni, tale da garantire le migliori condizioni di offerta;
  - e) sono previste adeguate garanzie a copertura di un eventuale mancato assolvimento del servizio o svolgimento dello stesso in difformità alle disposizioni previste, che i partecipanti devono prestare.
2. Ciascun esercente il STG è tenuto a erogare il servizio a tutti i clienti assegnati in esito alle procedure concorsuali, nel rispetto delle condizioni contrattuali stabilite dall'ARERA. È fatto divieto all'esercente di inserire nel contratto del STG qualsiasi servizio o prodotto ulteriore rispetto alle condizioni contrattuali stabilite dall'ARERA.
3. L'ARERA elabora un rapporto sull'esito delle procedure concorsuali per l'individuazione degli esercenti il STG e lo trasmette, entro novanta giorni dalla data di conclusione delle procedure medesime, al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica e alle Commissioni parlamentari competenti. L'ARERA vigila sulla corretta applicazione delle condizioni del STG da parte degli aggiudicatari.
4. L'esercente il servizio a tutele gradualità, con congruo anticipo secondo le modalità e i termini definiti dall'ARERA, informa il cliente finale:
- a) della scadenza del periodo di erogazione del STG e del diritto di scegliere un altro fornitore nel libero mercato ovvero una qualsiasi offerta di mercato libero del medesimo esercente;
  - b) della circostanza che, in mancanza di una scelta espressa, alla scadenza del periodo di erogazione del STG il cliente sarà rifornito dal medesimo esercente il STG sulla base della propria offerta di mercato libero più favorevole.



### **Art. 3**

*(Disposizioni per il servizio a tutele graduali come servizio di ultima istanza e per assicurare la fornitura di energia elettrica alle piccole imprese)*

1. A decorrere dal 1° aprile 2027, il STG assolve esclusivamente alle funzioni di servizio di ultima istanza per garantire la continuità della fornitura di energia elettrica alle piccole imprese di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 31 dicembre 2020, alle microimprese di cui al decreto del Ministro della transizione ecologica 31 agosto 2022, nonché ai clienti domestici non vulnerabili che, per qualsiasi motivo, dovessero trovarsi senza fornitore di energia elettrica. Per i clienti vulnerabili, il STG assolve alle funzioni di cui al primo periodo a decorrere dalla data di adozione delle misure previste dall'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 o, al più tardi, a decorrere dal 1° aprile 2027. L'ARERA adegua la disciplina del STG al fine di assicurare l'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma.
2. Al fine di dare attuazione a quanto disposto al comma 1, con riferimento al STG per le piccole imprese di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 31 dicembre 2020, l'esercente il servizio a tutele graduali uscente, assegnatario in esito alla seconda procedura competitiva da bandirsi per il servizio, informa il cliente finale, con congruo anticipo secondo le modalità e i termini definiti dall'ARERA:
  - a) della scadenza al 1° aprile 2027 del periodo di erogazione del servizio a tutele graduali e della possibilità di scegliere un altro fornitore nel libero mercato ovvero una qualsiasi offerta di mercato libero del medesimo esercente;
  - b) della circostanza che, in mancanza di una scelta espressa, alla scadenza di cui alla lettera a), il cliente sarà rifornito dal medesimo esercente il servizio a tutele graduali sulla base della sua offerta di mercato libero più favorevole.

### **Art. 4**

*(Disposizioni finali)*

1. Dal presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Gli obblighi di pubblicità legale sono assolti mediante pubblicazione di avviso sulla Gazzetta Ufficiale e con pubblicazione integrale del presente atto sul sito internet del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, all'indirizzo [www.mase.gov.it](http://www.mase.gov.it).

Gilberto Pichetto Fratin





*Al Ministro dell'Ambiente e delle sicurezza energetica*

*Stimatissimo Presidente,*

a integrazione di quanto precedentemente inviato, Le trasmetto i pareri di ARERA e dell'AGCM previsti dall'articolo 1, comma 60-bis, della legge 4 agosto 2017, n. 124, relativi allo schema di decreto ministeriale volto a disciplinare criteri e modalità per l'ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell'energia elettrica.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Pichetto Fratin'.

On. Gilberto Pichetto Fratin

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. Fontana'.

---

On.le Lorenzo Fontana  
Presidente della Camera dei Deputati



*Il Presidente*

Prof. Dott. Gilberto Pichetto Fratin  
Ministro dell'Ambiente e della  
Sicurezza energetica  
Via Cristoforo Colombo, 44  
00147 Roma  
[segreteria.ministro@pec.minambiente.it](mailto:segreteria.ministro@pec.minambiente.it)

-----  
Milano, 20 aprile 2023

Signor Ministro,

Le invio in allegato il Parere 20 aprile 2023, numero 174/2023/I/eel riguardante:  
*“Parere in merito allo schema di decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica che definisce le modalità per favorire l'ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero dell'energia elettrica”.*

Mi è gradita l'occasione per inviarLe i miei più cordiali saluti.

Stefano Besseghini

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Stefano Besseghini", is written below the printed name.

**PARERE 20 APRILE 2023**  
**174/2023/I/EEL**

**PARERE IN MERITO ALLO SCHEMA DI DECRETO DEL MINISTRO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA CHE DEFINISCE LE MODALITÀ PER FAVORIRE L'INGRESSO CONSAPEVOLE DEI CLIENTI FINALI DOMESTICI NEL MERCATO LIBERO DELL'ENERGIA ELETTRICA**

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

Nella 1247<sup>a</sup> bis riunione del 20 aprile 2023

**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 23 agosto 2004, n. 239;
- 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);
- la legge 13 agosto 2010, n. 129;
- 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;
- il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 convertito con legge 28 febbraio 2020, n. 8 (di seguito: decreto-legge 162/19);
- il decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 convertito con legge 26 febbraio 2021 (di seguito: decreto-legge 183/20);
- il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 (di seguito: decreto legislativo 210/21);
- il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 convertito con legge 29 dicembre 2021, n. 233 (di seguito: decreto-legge 152/21);
- il decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 convertito con legge 21 settembre 2022, n. 142 (di seguito: decreto Aiuti bis);

- il decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176 convertito con legge 13 gennaio 2023, n. 6 (di seguito: decreto-legge 176/22);
- il decreto del Ministro dello Sviluppo economico 31 dicembre 2020;
- il decreto del Ministro della Transizione ecologica 31 agosto 2022;
- la deliberazione dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito: Autorità) 27 giugno 2007, 156/07;
- la deliberazione dell'Autorità 7 novembre 2011, ARG/com 151/11;
- la deliberazione dell'Autorità 8 marzo 2012, 79/2012/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 19 luglio 2012, 301/2012/R/eel
- la deliberazione dell'Autorità 30 luglio 2014, 398/2014/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 16 ottobre 2014, 501/2014/R/com (di seguito: deliberazione 501/2014/R/com o Bolletta 2.0) come successivamente modificata e integrata;
- la deliberazione dell'Autorità 4 giugno 2015, 268/2015/R/eel;
- 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;
- 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 18 aprile 2017, 252/2017/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 16 novembre 2017, 751/2017/E/com (di seguito: deliberazione 751/2017/E/com);
- la deliberazione dell'Autorità 25 maggio 2017, 375/2017/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 27 luglio 2017, 555/2017/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 30 agosto 2017, 610/2017/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, 50/2018/R/eel;
- 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 16 giugno 2020, 219/2020/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 25 giugno 2019, 270/2019/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 26 settembre 2019, 396/2019/R/eel (di seguito: deliberazione 396/2019/R/eel);
- la deliberazione dell'Autorità 29 settembre 2020, 351/2020/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 7 luglio 2020, 261/2020/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 29 settembre 2020, 356/2020/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 27 ottobre 2020, 426/2020/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 22 dicembre 2020, 584/2020/R/eel;

- la deliberazione dell'Autorità 24 novembre 2021, 491/2020/R/eel (di seguito: deliberazione 491/2020/R/eel);
- la deliberazione dell'Autorità 30 novembre 2021, 532/2021/E/com;
- la deliberazione dell'Autorità 9 dicembre 2021, 566/2021/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 22 marzo 2022, 119/2022/R/eel;
- la deliberazione dell'Autorità 29 marzo 2022, 135/2022/R/com;
- la deliberazione dell'Autorità 10 maggio 2022, 208/2022/R/eel (di seguito: deliberazione 208/2022/R/eel);
- la deliberazione dell'Autorità 11 ottobre 2022, 489/2022/R/com (di seguito: deliberazione 489/2022/R/com);
- la deliberazione dell'Autorità 14 marzo 2023, 100/2023/R/com (di seguito: deliberazione 100/2023/R/com);
- il vigente Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità per l'erogazione dei servizi di vendita dell'energia elettrica di ultima istanza (di seguito: TIV);
- il Quadro strategico dell'Autorità per il quadriennio 2022-2025, approvato con deliberazione 13 gennaio 2022, 2/2022/A;
- il documento per la consultazione dell'Autorità 26 settembre 2019, 397/2019/R/eel (di seguito: documento per la consultazione 397/2019/R/eel);
- il documento per la consultazione dell'Autorità 16 giugno 2020, 220/2020/R/eel;
- il documento per la consultazione dell'Autorità 8 febbraio 2022, 45/2022/R/eel (di seguito: documento per la consultazione 45/2022/R/eel);
- il documento per la consultazione dell'Autorità 13 ottobre 2022, 494/2022/R/com (di seguito: documento per la consultazione 494/2022/R/com);
- la comunicazione del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica in data 18 aprile 2023 (prot. Autorità 27014 del 19 aprile 2023) di trasmissione dello schema di decreto recante criteri e modalità per favorire l'ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell'energia elettrica (di seguito: comunicazione del 18 aprile 2023).

**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 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 decreto-legge 176/22, ne ha disposto il superamento, rispettivamente, alla data del 1 gennaio 2021 per le piccole imprese e a quella del 1 gennaio 2023 per le microimprese e per i clienti domestici (art. 1, comma 60), posticipando di un anno la previgente scadenza (di gennaio 2022) fissata dal decreto-legge 162/19;
- con particolare riferimento a tutti i clienti domestici:
  - con riferimento al settore elettrico, in ragione di quanto indicato dal decreto-legge 152/21 viene stabilito un periodo interinale di un anno (a partire da gennaio 2023) funzionale allo svolgimento delle procedure concorsuali per l’assegnazione del servizio a tutele gradualmente, da concludersi entro il 10 gennaio 2024; inoltre, in via transitoria e nelle more dello svolgimento delle suddette procedure concorsuali, è previsto che i clienti finali continuino a essere riforniti in maggior tutela secondo gli indirizzi definiti con decreto del Ministero della Transizione ecologica, ora Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica (di seguito anche: MASE);
  - con riferimento al settore del gas naturale, l’art. 1 comma 59 della sopra richiamata legge 124/17 prevede il superamento del servizio di tutela dal 10 gennaio 2024;
- inoltre, sempre con riferimento ai clienti domestici, per entrambi i settori il legislatore ha previsto che continui ad essere accordata una specifica tutela di prezzo ai clienti vulnerabili, identificati sulla base di precisi requisiti stabiliti per norma; nel dettaglio:
  - con riferimento al settore dell’energia elettrica, il decreto legislativo 210/21 (art. 11) ha disposto, a decorrere dalla data di cessazione del servizio di maggior tutela per i clienti domestici, un obbligo, in capo a tutti i venditori del libero mercato, di offrire ai clienti vulnerabili la fornitura di energia elettrica a condizioni economiche e contrattuali definite dall’Autorità; in tale ambito, il sopra citato decreto-legge 152/21 (art. 16-ter, comma 3) ha prorogato transitoriamente il servizio di maggior tutela anche per i clienti vulnerabili nelle more dell’attuazione degli interventi previsti in loro favore dal decreto legislativo 210/21;

- con riferimento al settore del gas naturale, il decreto Aiuti bis (art. 2) ha previsto che tutti i venditori e gli esercenti il servizio di fornitura di ultima istanza siano tenuti a offrire ai clienti vulnerabili la fornitura di gas naturale a condizioni economiche e contrattuali definite dall'Autorità, a cui è stato altresì demandato il compito di introdurre specifiche misure perequative a favore dei soggetti che erogano i servizi di ultima istanza;
- la citata legge 124/17 (a più riprese novellata) ha inoltre intestato all'Autorità e all'allora Ministero dello Sviluppo economico, ora MASE, degli specifici adempimenti; in particolare:
  - i. 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 gradualmente per i clienti finali senza fornitore di energia elettrica”*, nonché specifiche misure per prevenire ingiustificati aumenti dei prezzi e alterazioni delle condizioni di fornitura a tutela di tali clienti;
  - ii. al MASE di adottare, 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;
- con i decreti del Ministro dello Sviluppo economico 31 dicembre 2020 e del Ministro della Transizione ecologica 31 agosto 2022, sono state definite le modalità e i criteri per un ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato, tenendo altresì conto della necessità di garantire la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato, e sono state fornite specifiche disposizioni per la cessazione della tutela dei prezzi rispettivamente per le piccole imprese e le microimprese.

**CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:**

- in ottemperanza alle sopra richiamate previsioni della legge 124/17 l'Autorità ha effettuato specifici interventi regolatori;
- in particolare, relativamente alla rimozione della c.d. tutela di prezzo del settore dell'energia elettrica, l'Autorità:
  - (i) ha 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 127/17, 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) in seguito alla novella legislativa introdotta dal decreto-legge 162/19, che ha, tra le altre cose, differito il termine di superamento del servizio di maggior tutela per le piccole imprese al 1 gennaio 2021, ha pubblicato la deliberazione 491/2020/R/eel che ha stabilito:
    - a. la soglia di potenza massima, pari a 15 kW contrattualmente impegnati, per l'individuazione delle microimprese che, fino al 31 dicembre 2022, hanno avuto titolo a beneficiare del servizio di maggior tutela;
    - b. le condizioni di erogazione del servizio a tutele graduali destinato alle piccole imprese del settore dell'energia elettrica;
    - c. le modalità di assegnazione del servizio, a mezzo di procedure concorsuali per aree territoriali;
  - (iii) in esito alle novelle legislative introdotte rispettivamente dal decreto-legge 183/20, che ha fissato al 1 gennaio 2023 la rimozione del servizio di maggior tutela per le microimprese, e dal successivo decreto-legge 152/21, che ha prorogato tale servizio fino al 2024 per i soli clienti domestici di energia elettrica, ha pubblicato la deliberazione 208/2022/R/eel che ha definito:
    - a. le condizioni economiche e contrattuali di erogazione del servizio a tutele graduali per le microimprese;
    - b. le modalità di assegnazione dello stesso attraverso procedure concorsuali, a partire dalla regolazione dell'omologo servizio destinato alle piccole imprese, ancorché con alcune distinzioni motivate dalle diverse caratteristiche (sia dimensionali che in termini di numerosità della platea) che connotano le microimprese;
- relativamente alla rimozione della c.d. tutela di prezzo del settore del gas naturale, l'Autorità:
  - (i) ha avviato un procedimento con la deliberazione 489/2022/R/gas, nell'ambito del quale è stato pubblicato il documento per la consultazione 494/2022/R/com;
  - (ii) ha pubblicato la deliberazione 100/2023/R/com che ha stabilito, tra l'altro:
    - a. le modalità per la rimozione del servizio di tutela del gas naturale a decorrere da gennaio 2024;
    - b. la regolazione del servizio di tutela per i clienti vulnerabili come identificati dal decreto Aiuti bis;
- in coerenza con gli interventi sopra richiamati sono stati altresì definiti specifici interventi finalizzati a permettere una adeguata informativa ai clienti finali in relazione al superamento delle tutele di prezzo e al funzionamento del mercato libero; in particolare, l'Autorità ha tra l'altro:
  - (i) proposto, con la deliberazione 751/2017/E/com, all'allora 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 rivolte ai consumatori di energia elettrica e gas naturale relative alla piena apertura dei mercati finali e tale proposta è stata approvata dal Ministro con decreto 21 dicembre 2017; in tale ambito, con la deliberazione 532/2021/E/com, è stata proposta la riformulazione del progetto PIM, per una durata di 24 mesi

- decorrenti dall'avvio delle campagne informative, e tale proposta è stata approvata dal Ministro con decreto 11 gennaio 2022;
- (ii) previsto specifiche comunicazioni finalizzate a informare i clienti del funzionamento del mercato libero, attraverso testi definiti dall'Autorità, che i venditori hanno inserito in bolletta ai sensi dell'articolo 10, comma 10.3, della Bolletta 2.0;
  - (iii) definito specifici obblighi di comunicazione nei confronti degli esercenti la maggior tutela, finalizzati a informare i clienti della successiva erogazione del servizio a tutele graduali, per le piccole imprese e microimprese;
  - (iv) definito obblighi informativi dei venditori sulla rimozione del servizio di tutela gas e sui diritti dei clienti vulnerabili nonché interventi sul Codice di condotta commerciale e sul Portale Offerte, conseguenti alla rimozione delle tutele di prezzo (elettrico e gas).

**CONSIDERATO, INFINE, CHE:**

- il MASE, con comunicazione del 18 aprile 2023, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1, comma 60-*bis* della legge 124/17, lo schema di decreto ministeriale finalizzato a individuare i criteri e le modalità per il passaggio al mercato libero dei clienti domestici;
- in linea generale, lo schema di decreto:
  - prevede che i criteri e le modalità per il passaggio al mercato libero siano definiti per i clienti domestici non vulnerabili riforniti nell'ambito del servizio di tutela, prevedendo al contempo come *“sino all'adozione delle misure previste dall'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 e comunque non oltre il 1° aprile 2027,”* ai clienti vulnerabili continua ad applicarsi il servizio di maggior tutela;
  - non definisce specifiche disposizioni in tema di misure di promozione dell'ingresso consapevole dei clienti nei mercati dell'energia, in quanto vengono confermati gli strumenti di informazione e tutela degli interessi dei consumatori e di coinvolgimento delle associazioni dei consumatori in iniziative per la corretta informazione sulle opportunità presenti sui mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, sulle modalità di confronto dei prezzi, nonché sulle opportunità offerte dalle forme di autoproduzione efficiente e sostenibile, anche alla luce di quanto previsto rispettivamente nel decreto del Ministro della Transizione ecologica 31 agosto 2022;
- nel dettaglio delle misure, lo schema di decreto prevede disposizioni concernenti:
  1. criteri per assicurare ai clienti domestici il servizio di fornitura di energia elettrica alla cessazione del servizio di maggior tutela;
  2. disposizioni per il servizio a tutele graduali come servizio di ultima istanza e per assicurare la fornitura di energia elettrica alle piccole imprese;
- relativamente ai criteri per assicurare ai clienti domestici il servizio di fornitura di energia elettrica alla cessazione del servizio di maggior tutela (punto 1.), lo schema di decreto prevede:

- a) al fine di assicurare la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte, che i clienti domestici non vulnerabili senza un contratto per la fornitura dell'energia elettrica sul mercato libero, alla data di cessazione del servizio di maggior tutela, siano assegnati al servizio a tutele gradualmente disciplinato dall'ARERA;
- b) specifici criteri per la regolazione del citato servizio, stabilendo in particolare:
  - che l'individuazione dei fornitori del servizio a tutele gradualmente, che dovrà realizzarsi non oltre il 10 gennaio 2024, avvenga sulla base di procedure concorsuali svolte dall'Acquirente Unico, disciplinate secondo modalità volte a favorire la più ampia partecipazione degli operatori alle procedure e a evitare la concentrazione dell'offerta;
  - che ciascun operatore possa aggiudicarsi un numero massimo di aree pari al 35 per cento del numero totale di aree, limite da applicare sull'intero territorio nazionale e in via cumulativa nel caso di più società appartenenti allo stesso gruppo;
  - che il periodo di esercizio del servizio a tutele gradualmente da parte dei soggetti selezionati in esito alle procedure concorsuali non sia superiore a quattro anni;
  - adeguate garanzie a copertura di un eventuale mancato assolvimento del servizio o svolgimento dello stesso in difformità alle disposizioni previste, che i partecipanti devono prestare;
- c) che ciascun esercente il servizio a tutele gradualmente 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 gradualmente qualsiasi servizio o prodotto ulteriore rispetto alle condizioni contrattuali disposte dall'Autorità;
- d) che, alla scadenza del periodo di erogazione del servizio a tutele gradualmente e in mancanza di una scelta espressa del cliente finale verso altro fornitore nel libero mercato ovvero una qualsiasi offerta di mercato libero del medesimo esercente, il cliente sarà rifornito dal medesimo esercente il servizio a tutele gradualmente sulla base della propria offerta di mercato libero più favorevole;
- e) una rendicontazione sull'esito delle procedure concorsuali per l'individuazione degli esercenti il servizio, che l'Autorità sarà tenuta a trasmettere al MASE e alle Commissioni parlamentari competenti entro 90 giorni dalla conclusione delle medesime procedure;
- per quanto riguarda le disposizioni per il servizio a tutele gradualmente come servizio di ultima istanza e per assicurare la fornitura di energia elettrica alle piccole imprese (punto 2.), lo schema di decreto contiene:
  - a) la previsione che il servizio a tutele gradualmente assolva esclusivamente alle funzioni di servizio di ultima istanza finalizzato a garantire la continuità della fornitura ai seguenti clienti che, per qualsiasi motivo, dovessero trovarsi senza fornitore di energia elettrica:
    - piccole imprese, microimprese e clienti domestici non vulnerabili, dal 1 aprile 2027;

- clienti vulnerabili, a decorrere dalla data di adozione delle misure in loro favore previste dal decreto legislativo 210/21 e comunque non oltre il 1° aprile 2027;
- b) specifiche previsioni rispetto alla seconda procedura competitiva da bandirsi per il servizio a tutele graduali per le piccole imprese che implicano, anche con riferimento a tali clienti, che nei casi in cui alla scadenza del suddetto secondo periodo di erogazione del servizio tali clienti non abbiano effettuato una scelta espressa verso altro fornitore nel libero mercato ovvero verso una qualsiasi offerta di mercato libero del medesimo esercente, questi siano riforniti dall'esercente il servizio sulla base della propria offerta di mercato libero più favorevole;
- in sintesi, le disposizioni sopra richiamate dello schema di decreto prevedono un percorso graduale di completa liberalizzazione, sulla falsariga di quello recentemente concluso per le piccole e microimprese che vede:
  - entro gennaio 2024, la conclusione delle procedure di affidamento del servizio a tutele graduali per i soli clienti domestici non vulnerabili;
  - successivamente, non oltre il 1 aprile 2027, l'attivazione del servizio a tutele graduali anche per i clienti vulnerabili; ciò comportando che nelle more del compimento di tale percorso graduale e quindi fino all'attuazione delle misure in favore dei clienti vulnerabili di cui al decreto legislativo 210/21 continuerebbe ad applicarsi per tale tipologia di clienti il servizio di maggior tutela.

**RITENUTO OPPORTUNO:**

- esprimere, ai sensi dell'articolo 1, comma 60-bis della legge 124/17, parere favorevole sullo schema di decreto finalizzato a individuare i criteri e le modalità per il passaggio al mercato libero dei clienti domestici; in tale ambito:
  - la definizione di una specifica gradualità che prevede prioritariamente la conclusione delle procedure di affidamento del servizio a tutele graduali per i soli clienti domestici non vulnerabili ha l'indubbio vantaggio di ridurre la consistenza numerica dei clienti oggetto delle citate procedure concorsuali, circostanza questa che aumenta la concorrenzialità delle procedure per l'individuazione dei soggetti esercenti il servizio a tutele graduali, con ricadute positive sui prezzi che emergeranno dalle aste e sul livello di concentrazione del mercato post-asta;
  - l'arco temporale prescelto, entro cui dovrà concludersi il percorso graduale in questione (entro marzo 2027), sarebbe congruo rispetto ad un tempo ragionevole per gli operatori per adeguare ulteriormente le proprie strutture aziendali al fine di acquisire e gestire in maniera efficiente anche i clienti vulnerabili riforniti in tutela che risultano anch'essi di numero elevato e che ancor più degli altri clienti risentirebbero negativamente di esiti d'asta non concorrenziali (e quindi di prezzi più alti), potendo avere maggiori difficoltà a trovare nel libero mercato un'offerta più adeguata;
- includere in tale parere la proposta di rendere coerente la durata massima del primo periodo di erogazione del servizio a tutele graduali per i clienti domestici non

vulnerabili di cui all'articolo 2 con la data di decorrenza, di cui all'articolo 3, fissata al 1 aprile 2027, a partire dalla quale il servizio in questione assolverà alla sola funzione di ultima istanza

### **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 i criteri e le modalità per il passaggio al mercato libero dei clienti domestici;
2. di suggerire, a complemento di quanto previsto al precedente punto 1., di rendere coerente la durata massima del primo periodo di erogazione del servizio a tutele gradualmente per i clienti domestici non vulnerabili di cui all'articolo 2 con la data di decorrenza, di cui all'articolo 3, fissata al 1 aprile 2027, a partire dalla quale il servizio in questione assolverà alla sola funzione di ultima istanza;
3. di trasmettere il presente parere al Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica;
4. di pubblicare il presente parere sul sito internet dell'Autorità [www.arera.it](http://www.arera.it).

20 aprile 2023

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 del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica di attuazione dell'articolo 1, comma 60-bis, della legge 4 agosto 2017, n. 124. Disciplina per l'ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell'energia elettrica"*

Inviato a

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

e, p.c.

VIII Commissione permanente del Senato della Repubblica

X Commissione permanente della Camera dei Deputati

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

Rif.: S4647/dca

Prof. Dott. Gilberto Pichetto Fratin  
Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza  
Energetica  
PEC: *segreteria.capogab@pec.minambiente.it*

e, p.c.  
Sen. Claudio Fazzino  
Presidente della VIII Commissione Ambiente,  
transizione ecologica, energia, lavori pubblici,  
comunicazioni, innovazione tecnologica  
Senato della Repubblica  
PEC: *commissioneindustria@pec.senato.it*

On. Luigi Alberto Gusmeroli  
Presidente della X Commissione Attività  
produttive, commercio e turismo  
Camera dei Deputati  
PEC: *camera\_protcentrale@certcamera.it*

Dott. Stefano Besseghini  
Presidente dell'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 2 maggio 2023, ha deliberato di esprimere le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito allo schema di decreto trasmesso all'Autorità da codesto Ministero in data 19 aprile u.s., al fine di acquisirne il parere previsto dall'articolo 1, comma 60-*bis* della legge 4 agosto 2017 n. 124 ("Legge Concorrenza").

La bozza di decreto (nel seguito anche, “Decreto” o “DM”), che individua le modalità per l’ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell’energia elettrica, indica, con espresso riferimento ai clienti non vulnerabili<sup>1</sup> ancora riforniti nell’ambito del servizio di maggior tutela di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 125 (nel seguito “maggior tutela” o “MT”), specifici criteri e modalità per il graduale passaggio al mercato (Art. 2) e detta disposizioni per trasformare il servizio a tutele gradualità (“STG”) in un servizio di ultima istanza per tutti gli utenti elettrici di minori dimensioni (piccole imprese, micro-imprese e domestici) a partire da una data predefinita, fissata al 1° aprile 2027 (Art. 3).

L’Autorità intende, preliminarmente e in via generale, esprimere apprezzamento per l’adozione del predetto atto, in quanto ulteriore e atteso passaggio – dopo quelli già intervenuti per le piccole imprese<sup>2</sup> e micro-imprese<sup>3</sup> - per realizzare il definitivo superamento in Italia del regime di maggior tutela per le varie categorie di clientela, dopo i numerosi rinvii intervenuti nel tempo, che hanno prorogato le scadenze originariamente contenute nella Legge Concorrenza.

Attualmente, come lo stesso Ministero ricorda, il completamento del processo di piena liberalizzazione nel settore dell’energia elettrica rientra tra le riforme che il Governo si è impegnato ad adottare nell’ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con decisione di esecuzione del Consiglio europeo del 13 luglio 2021 (“PNRR”<sup>4</sup>), e, dunque, il suo efficace raggiungimento rappresenta non solo un’opportunità, ma anche un obbligo, collegato al rispetto delle norme di riferimento comunitarie e, non ultimo, all’ottenimento dei finanziamenti complessivamente previsti.

Sotto un profilo concorrenziale, l’importanza di conseguire l’effettiva liberalizzazione del segmento *retail* della vendita di energia elettrica e gas naturale in Italia si comprende appieno considerando gli effetti negativi sulla struttura del mercato che sono derivati, soprattutto nel settore dell’energia elettrica, dalla scelta discriminatoria operata a suo tempo di attribuire l’esercizio della maggior tutela esclusivamente a società collegate al distributore territorialmente competente<sup>5</sup>. Come l’Autorità ha sottolineato più

<sup>1</sup> Per la nozione di vulnerabilità *cf.* d.lgs. n. 210 dell’8 novembre 2021, Art. 11.

<sup>2</sup> *Cfr.* Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (“MISE”) del 31 dicembre 2020.

<sup>3</sup> *Cfr.* Decreto del Ministero della Transizione Ecologica (“MITE”) del 31 agosto 2022.

<sup>4</sup> In particolare, Riforma M2C1-7.

<sup>5</sup> Anche la relazione di accompagnamento al DM in analisi afferma che nel settore elettrico ancora oggi circa il 60% dei consumi domestici complessivi sono riconducibili al primo operatore.

volte negli anni, peraltro, tali effetti sono stati amplificati dai comportamenti opportunistici di alcuni operatori esercenti la MT che hanno potuto, con modalità spesso scorrette, traghettare la clientela verso la propria divisione o società attiva sul mercato libero, traslando anche su quest'ultimo segmento elevati livelli di concentrazione.

In tal senso va quindi sicuramente apprezzata la stessa adozione del DM, dal momento che, invece, nei mesi scorsi – anche dato che la scadenza del 10 gennaio 2024 appariva ravvicinata – parte del mercato e degli *stakeholders* coinvolti nel processo si dicevano convinti (come emergeva, ad esempio, in alcuni convegni sul tema) che vi sarebbe stata una nuova proroga del regime tutelato per la generalità della clientela domestica.

Tanto premesso, con specifico riferimento a quanto previsto dall'articolo 2 del DM trasmesso (*“Criteri per assicurare ai clienti domestici il servizio di fornitura di energia elettrica alla cessazione del servizio di maggior tutela”*), l'Autorità intende esprimere un giudizio senz'altro positivo circa l'impianto complessivo prospettato, ovvero il disegno di massima del processo di individuazione degli esercenti il nuovo STG almeno per i clienti domestici non vulnerabili, che continueranno – dopo l'esperienza positiva già avvenuta per le piccole e micro-imprese – a essere selezionati tramite una procedura di gara costruita al fine di garantire esiti il più possibile concorrenziali. Va peraltro ricordato che le precedenti esperienze delle gare per le piccole e micro-imprese hanno consentito nel tempo l'introduzione di miglioramenti e correttivi per evitare alcuni aspetti negativi che avevano caratterizzato le prime procedure (ad esempio, un eccessivo ricorso al meccanismo di sorteggio), assicurando esiti soddisfacenti in entrambi i casi dal punto di vista concorrenziale (ad esempio, con un discreto numero di soggetti diversi assegnatari, in molti casi imprese attive in precedenza solo sul mercato libero e non anche nella maggior tutela).

Con più specifico riferimento alle modalità di passaggio delineate per i clienti domestici non vulnerabili all'interno dell'articolo 2 del Decreto (comma 1), l'Autorità condivide i criteri generali richiamati, che dovranno poi essere declinati nella regolamentazione di dettaglio da parte di ARERA per l'organizzazione delle procedure di gara, e in particolare:

- l'importanza del corretto disegno dei lotti di gara (nel DM, *“individuazione di aree territoriali caratterizzate da un assetto dimensionale in termini di punti di prelievo e con un livello di rischio connesso alla morosità dei clienti*

*finali interessati omogenei*”); sul punto l’Autorità intende sottolineare la necessità che gli stessi continuino ad accorpate aree territoriali anche distanti tra loro, per neutralizzare il più possibile il vantaggio competitivo degli esercenti la MT uscenti, e che siano fissati in numero tale da consentire una congrua partecipazione anche di operatori di minori dimensioni (data la platea di riferimento, dovrebbe trattarsi di almeno 20/25 lotti<sup>6</sup>);

- la positiva conferma di un tetto *antitrust* al numero di aree aggiudicabili da un singolo operatore (o gruppo societario) che dovrà risultare di nuovo al massimo pari al 35%, in analogia a quanto stabilito – su impulso dell’Autorità – per le piccole imprese e micro-imprese, al fine di garantire un esito il più possibile concorrenziale delle procedure. Su tale punto l’Autorità auspica tuttavia anche un eventuale ulteriore abbassamento di tale soglia al 30%, data la maggiore numerosità degli utenti coinvolti;

- l’individuazione di un tempo congruo di durata del STG (per un singolo periodo) pari al massimo a quattro anni, con conferma del meccanismo di *opt-out* residuale già inserito – anche in tal caso su impulso dell’AGCM – con riferimento alle micro-imprese, secondo il quale l’esercente il STG designato dovrà informare con congruo anticipo i clienti finali della scadenza (al 1° aprile 2027) del periodo di erogazione del servizio e del diritto di scegliere in ogni momento un altro fornitore o altra offerta del medesimo esercente sul mercato libero e della circostanza per cui, in mancanza di una scelta espressa, alla suddetta scadenza il cliente sarà rifornito sulla base dell’offerta di mercato libero più favorevole dell’esercente stesso.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, e per garantire un disegno complessivo coerente per le varie categorie di clientela, particolarmente condivisibili nel Decreto appaiono altresì le previsioni volte ad inserire il meccanismo di *opt-out* residuale anche con riferimento alle piccole imprese (art.3, “*Disposizioni per il STG come servizio di ultima istanza e per assicurare la fornitura di energia elettrica alle piccole imprese*”, comma 2), dal momento che, invece, nella prima assegnazione del STG per tale categoria di utenti (che risale al 2021) questa previsione non era stata inserita; tale aspetto è previsto caratterizzare la successiva assegnazione del servizio che andrà disposta per il periodo 2024-2027, elemento che consentirà anche di

---

<sup>6</sup> Nell’ultimo caso, quello delle micro-imprese, erano stati individuati 12 lotti, per circa 140-160 mila POD per area; nel caso odierno, pur accedendo all’ipotesi di costituire lotti anche leggermente più grandi, il numero indicato di almeno 20-25 lotti, data la numerosità della platea di riferimento, consentirebbe di non superare una soglia massima di 200-300.000 clienti per lotto.

riallineare le scadenze del STG, quale fase di accompagnamento al mercato per le varie tipologie di utenti.

Infine, sempre coerentemente con tale disegno complessivo anche in passato suggerito dall’Autorità, particolarmente apprezzabile nel Decreto odierno appare anche l’esplicita previsione secondo la quale, a partire dal 1° aprile 2027, il STG assolverà esclusivamente alle funzioni di servizio di ultima istanza per tutte le categorie di utenti (piccole, micro-impresе e domestici) in precedenza aventi diritto al servizio di maggior tutela (art. 3, comma 1).

Al netto dell’apprezzamento del complesso di tali elementi, l’Autorità intende tuttavia esprimere considerazioni di natura più critica con riferimento alla scelta, compiuta dal Ministero attraverso il DM in commento, di escludere dalle procedure di gara odierne i clienti domestici rientranti nella nozione di vulnerabilità, i quali continueranno a essere serviti in maggior tutela (*“sino all’adozione delle misure previste dall’articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 e comunque non oltre il 1° aprile 2027 (...)”* – si cfr. art. 1, comma 3 -)

Tale scelta appare particolarmente insidiosa, in quanto, data la nozione estesa che il legislatore ha tracciato di utenza elettrica vulnerabile (la quale appare ricomprendere non solo condizioni di effettiva povertà energetica, ma ad esempio include anche tutti gli utenti al di sopra dei 75 anni di età o che rientrano nella c.d. Legge 104), in tale categoria appaiono rientrare – secondo le stime disponibili -circa la metà degli utenti domestici ancora oggi riforniti in maggior tutela (ovvero 4/5 milioni, su una platea complessiva di 9,5 milioni di clienti domestici oggi ancora in MT) e, dunque, la previsione in commento appare idonea a depotenziare il passaggio odierno come effettivo e definitivo atto di liberalizzazione del mercato elettrico *retail* in Italia.

Sebbene, infatti, l’esistenza di una nozione di vulnerabilità e la possibilità di mantenere in vita regimi regolamentati o obblighi di servizio pubblico a vantaggio di determinate categorie di utenti sia prevista anche dalla normativa comunitaria di riferimento<sup>7</sup>, la stessa normativa fa riferimento costante a un principio di non discriminatorietà tra gli operatori nella definizione e mantenimento in vita di tali regimi, in deroga ai principi generali di mercato, elemento che – come ben noto e anche già ricordato nel presente parere – la maggior tutela non garantisce, essendo al contrario esclusivamente

---

<sup>7</sup> Cfr. Direttiva (UE) 2019/944, art. 28.

offerta dalle imprese di vendita collegate al distributore territorialmente competente (nell'85% del territorio nazionale, il gruppo ENEL).

Tale distorsione è solo mitigata dalla previsione nel Decreto di un termine massimo per il mantenimento in vita della maggior tutela per i clienti vulnerabili (di nuovo al 1° aprile 2027, in analogia col termine disposto per la fine del STG quale servizio di fornitura e per la trasformazione dello stesso in servizio di ultima istanza, come già ricordato), a meno che non intervenga in precedenza la regolamentazione di dettaglio dell'ARERA, chiamata a definire un regime tariffario specifico per tale categoria di utenti, dando seguito a quanto previsto dalla normativa primaria di riferimento (d.lgs. 210/2021 e D.L. 152/2021).

L'Autorità intende sottolineare che una scelta diversa e maggiormente garantista del gioco concorrenziale era senz'altro possibile, ovvero quella di includere i clienti vulnerabili nelle procedure di gara da bandirsi per il passaggio al STG della generalità dei clienti domestici e di indicare poi lo stesso esercente assegnatario quale soggetto chiamato ad offrire anche la specifica tariffa, che sarebbe stata definita per i vulnerabili agli aventi diritto<sup>8</sup>.

Sebbene tale diversa strada appaia ormai difficilmente percorribile (anche data la ristrettezza dei tempi a disposizione per effettivamente trarre la data del 10 gennaio 2024), e possa ritenersi comprensibile un'esigenza di segmentare in procedure di gara successive la platea dei clienti domestici ancora serviti in MT, data la loro numerosità, l'Autorità intende sottolineare che il DM odierno dovrebbe necessariamente prevedere che siano bandite a stretto giro anche successive procedure competitive per l'assegnazione della fornitura di energia elettrica agli utenti vulnerabili, per decretare il definitivo superamento del regime di maggior tutela in Italia e dei connessi effetti distorsivi della struttura del mercato elettrico che in realtà, purtroppo, si sono già anche in larga misura riflessi in una struttura altamente concentrata dello stesso mercato libero.

Infine, sempre con riferimento alla clientela vulnerabile, si riterrebbe opportuno che il Ministero inserisse nel testo del Decreto anche l'esplicita precisazione per cui gli utenti vulnerabili abbiano diritto a richiedere la tariffa loro riservata, in quanto vige nei loro riguardi un obbligo di offerta dei

---

<sup>8</sup> Tale scelta diversa avrebbe consentito anche di mitigare i problemi operativi legati alla corretta individuazione dei soggetti da qualificare come vulnerabili, in quanto (per lo meno) la fornitura in entrambi i casi sarebbe stata assicurata dal medesimo soggetto (esercente designato tramite procedura competitiva).

venditori a quelle condizioni, ma non anche un obbligo di fornitura (ovvero, come già sottolineato dall’Autorità in precedenti occasioni, precisare che gli utenti rientranti nella nozione di vulnerabilità già passati al mercato libero, e con un’offerta di cui si ritengono soddisfatti, non possano in nessun caso essere coattivamente riportati in un regime *ad hoc*, che sia la maggior tutela o un regime regolamentato specifico successivamente definito).

L’Autorità intende infine esprimere alcune considerazioni conclusive con riferimento all’elemento informativo, che si ritiene cruciale, soprattutto nei confronti della clientela domestica, per traghettare efficacemente le fasi relative al definitivo superamento del regime di maggior tutela nel prossimo futuro. Su tale aspetto il Decreto in analisi non introduce previsioni specifiche, rimandando a quanto già previsto nei DM precedenti<sup>9</sup>.

L’Autorità ritiene che la previsione di ancor più massicce campagne informative potrebbe di nuovo essere inserita nel Decreto, ribadendo ad esempio la necessità di utilizzare anche i canali televisivi e in orari di maggior ascolto e, ancor più importante, decretando l’inizio delle medesime al massimo entro l’estate 2023, e non solo a ridosso del passaggio della clientela domestica non vulnerabile ai nuovi esercenti, in quanto la corretta informazione appare anche cruciale a far sì che gli utenti sappiano “difendersi” da eventuali comportamenti opportunistici degli operatori, volti a sfruttare l’incertezza a loro vantaggio (es. la fine della maggior tutela come elemento per far “restare” i clienti con lo stesso esercente), i quali, può già anticiparsi, diventeranno ancora più insidiosi nei prossimi mesi, prima del definitivo passaggio di regime (almeno, per la clientela non vulnerabile).

L’elemento informativo appare ancor più necessario dal momento che l’evoluzione del mercato della vendita di energia ha portato all’esistenza di una pleora di tipologie di fornitura diverse (STG, mercato libero, maggior tutela solo per i clienti vulnerabili), nelle quali anche il consumatore più avveduto può comprensibilmente far fatica ad orientarsi.

In tal senso, oltre a rendere il più possibile comprensibile la fase in atto, e i meccanismi di transizione previsti per le differenti categorie di clientela, la campagna informativa istituzionale dovrebbe anche veicolare il messaggio per cui la fase del STG si caratterizza come un periodo transitorio che accompagna l’utenza verso il mercato e non invece un punto di arrivo del processo, esplicitamente invitando gli utenti a cercare un fornitore di mercato libero

---

<sup>9</sup> Decreti MISE 31 dicembre 2020 e MITE 31 agosto 2022 già richiamati.

prima delle gare o durante il periodo di permanenza all'interno del regime transitorio delle tutele gradualmente, in modo anche da mantenere il meccanismo dell'*opt-out* finale quale possibilità effettivamente residuale.

L'obiettivo finale del processo di liberalizzazione del mercato deve infatti anche essere quello di rendere il più possibile capace il consumatore di agire come un soggetto pienamente consapevole, in grado di orientarsi e scegliere la propria offerta liberamente, laddove invece i meccanismi a vario titolo regolamentati si trasformino sempre più, come previsto a regime, in meri strumenti, a chiusura del sistema, di fornitura di ultima istanza. Al riguardo, occorre infatti certamente evitare che la scelta dell'utilizzo del STG (nonché *a fortiori*, della permanenza in vita del regime di maggior tutela per i vulnerabili) produca l'indesiderato effetto di rafforzare nei segmenti di domanda interessata atteggiamenti di inerzia e resistenza a una ricerca attiva della migliore offerta, con il rischio quindi che la transizione al mercato non si compia affatto.

L'Autorità ribadisce che, in relazione a tali aspetti, l'importanza di inviare un messaggio istituzionale forte, comprensibile e anche in certa misura "rassicurante" sul processo di transizione in atto (anche per contrastare, si ribadisce, messaggi di senso contrario che possano strumentalmente essere veicolati ai consumatori dagli operatori, in chiave opportunistica) appare fondamentale a garantire la buona riuscita complessiva del processo di liberalizzazione (che va, lo si ribadisce, anche al più presto completato con successive procedure di gara anche in relazione all'utenza vulnerabile, nel rispetto del principio della parità di condizioni tra operatori attivi nella vendita).

L'Autorità auspica che le suesposte considerazioni possano essere adeguatamente tenute in considerazione ai fini dell'adozione definitiva del Decreto in commento e dei successivi provvedimenti attesi per il completamento del processo di liberalizzazione del settore della vendita *retail* dell'energia elettrica.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

Firmato digitalmente da

**Roberto Rustichelli**

C = IT

Data e ora della firma: 03/05/2023 13:10:59

