

**MEMORIA**

**468/2019/I/COM**

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA  
RETI E AMBIENTE SUL RECENTE AGGIORNAMENTO DEI PREZZI  
FINALI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS NATURALE  
NONCHÉ SULLE INIZIATIVE AVVIATE DALLA STESSA  
AUTORITÀ A FAVORE DEI CONSUMATORI CON RIGUARDO AL  
REGIME DELLA SALVAGUARDIA**

Memoria per la X Commissione Attività produttive della Camera dei Deputati

18 novembre 2019

*Signor Presidente, Gentili Onorevoli,*

*desidero ringraziare, anche a nome dell'intero Collegio dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, la Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati per avere invitato l'Autorità a fornire un quadro relativo all'andamento dei prezzi finali dell'energia elettrica e del gas naturale, con specifico riferimento all'ultimo trimestre 2019, nonché ad illustrare le iniziative intraprese a tutela dei clienti finali, con particolare riguardo al servizio di salvaguardia per quelli di piccole dimensioni del settore elettrico.*

*Con la presente memoria, l'Autorità intende, dunque, offrire un contributo ai lavori della Commissione, offrendo al contempo la piena disponibilità a fornire i dati e gli elementi che si ritenessero ulteriormente necessari, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che vorrete formulare.*

Il Presidente

*Stefano Besseghini*

Roma, 19 novembre 2019

## **1. L'AGGIORNAMENTO DEI PREZZI DI ENERGIA ELETTRICA E GAS AL DETTAGLIO**

L'Autorità ritiene significativo poter svolgere, in questa sede, alcune considerazioni, anche qualitative, in ordine all'andamento dei prezzi finali dell'energia elettrica e del gas naturale, con particolare riferimento ai clienti domestici, con la consapevolezza dell'importanza di tale tematica, anche per le diverse dinamiche sottese ai prezzi applicati a questa tipologia di clienti.

Al contempo, preme evidenziare come l'azione regolatoria di questa Autorità sia sempre stata indirizzata alla tutela dei clienti, anche assicurando l'efficacia dei meccanismi concorrenziali.

Tale approccio, caratterizzato dalla centralità del consumatore, anche in accordo con la legge istitutiva della stessa Autorità, risulta ancora più peculiare, oggi, in vista di un prossimo futuro senza più tutele di prezzo, come avremo modo di approfondire nel seguito dell'esposizione.

### *I prezzi dell'energia elettrica nei mercati all'ingrosso*

In merito all'andamento dei prezzi dell'energia elettrica all'ingrosso, nel trimestre luglio-settembre 2019, il prezzo rilevato nel mercato all'ingrosso organizzato dell'energia elettrica, ossia il prezzo unico nazionale (c.d. PUN) che si forma nella borsa elettrica nelle negoziazioni del giorno prima, si è attestato mediamente intorno a 51 €/MWh, in linea con il valore del trimestre precedente (+0,3%), ma in forte calo rispetto al valore registrato nel corrispondente trimestre del 2018 (-26%).

Il terzo trimestre si è chiuso con attese di aumento dei prezzi alimentate da timori per un possibile calo della produzione nucleare francese nel periodo invernale, nonché da tensioni sui mercati europei del gas naturale. Tutto ciò aveva spinto al rialzo i prezzi dei contratti a termine.

In effetti, nel mese di ottobre 2019 il PUN è risalito a 53 €/MWh, coerentemente con i segnali di prezzo dei contratti a termine. Tuttavia, questa tendenza si è poi invertita, portando a consolidare una riduzione di circa 10 euro nei primi undici giorni del successivo mese di novembre (42 €/MWh).

### *I prezzi di riferimento dell'energia elettrica nel regime di maggior tutela*

Le condizioni economiche di riferimento destinate ai clienti in regime di maggior tutela del servizio elettrico sono definite ai sensi del decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73, convertito nella legge 3 agosto 2007, n. 125. L'Autorità aggiorna trimestralmente tali condizioni, facendo riferimento al costo di approvvigionamento dell'Acquirente unico che si stima si realizzerà nel trimestre oggetto di aggiornamento; costo che a sua volta dipende dalle stime di fabbisogno calcolate da quest'ultimo e dalle stime circa l'andamento dei prezzi dell'energia elettrica all'ingrosso.

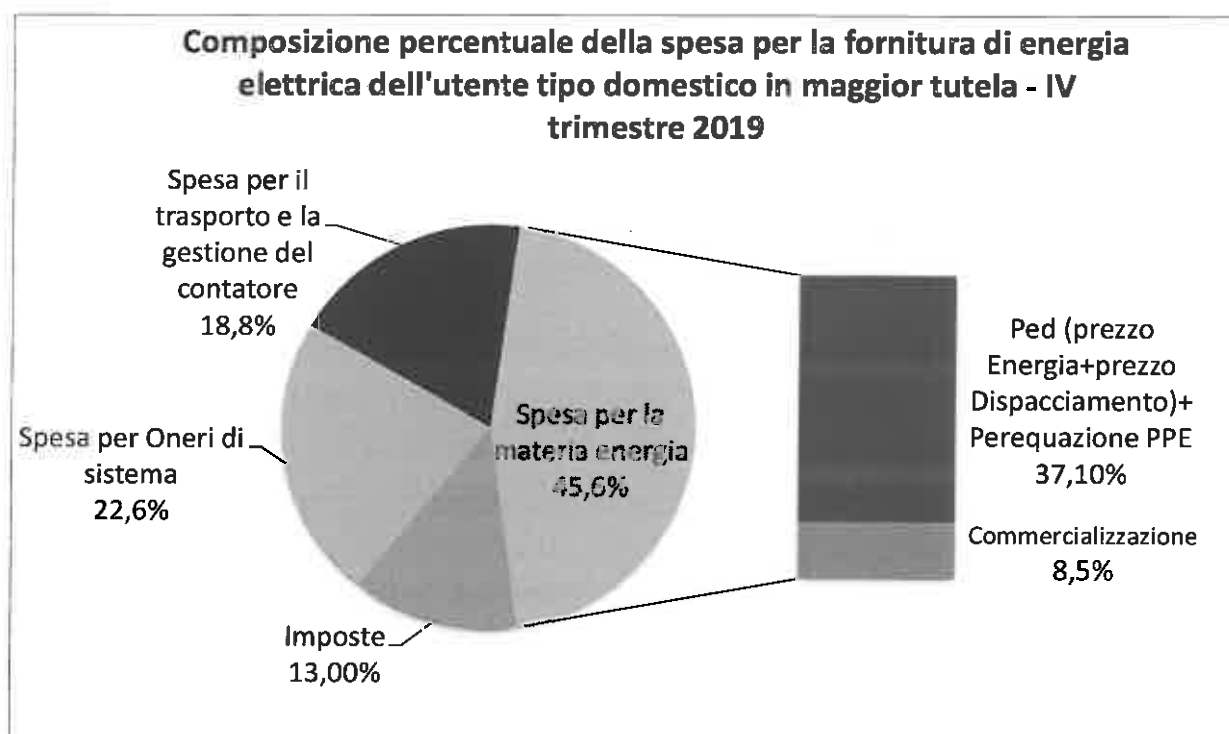
Sulla base di queste variabili, nonché tenendo conto del ripiano delle differenze tra quanto stimato e quanto effettivamente sostenuto, l'Autorità calcola il prezzo medio che l' esercente la maggior tutela è tenuto ad applicare ai clienti finali. Il prezzo così determinato riflette i costi formati nel mercato, permettendo, quindi, agli operatori di proporre offerte concorrenziali sul mercato libero. Il prezzo finale pagato dai clienti serviti in maggior tutela comprende, infine, le componenti a copertura dei costi per la commercializzazione dell'energia, il trasporto nonché i relativi oneri di sistema e le tasse.

Per il quarto trimestre 2019, si è realizzato un aumento del costo per l'energia elettrica per la famiglia tipo<sup>1</sup>, con una variazione della spesa complessiva del +2,6% rispetto al trimestre precedente. Tale variazione è attribuibile all'incremento della spesa per la materia energia (+3,2%), legato alle attese di aumento del prezzo di acquisto dell'energia elettrica rispetto ai valori del precedente aggiornamento (+2,9%), che si associa ad un lieve aumento del corrispettivo di dispacciamento (+0,3%). La crescita della spesa per la materia energia è, in parte, compensata dalla riduzione della spesa per gli oneri generali di sistema (-0,60%); variazione, quest'ultima, determinata dalla riduzione (per tutti gli utenti, rispetto al precedente trimestre) della componente ARIM<sup>2</sup> (in particolare, relativamente agli elementi che alimentano i conti A2, A5 e UC7). Non hanno subito, invece, variazioni le componenti per il trasporto e per la gestione del contatore e la componente per la commercializzazione.

---

<sup>1</sup> La famiglia tipo ha consumi medi di energia elettrica di 2.700 kWh all'anno e una potenza impegnata di 3 kW; per il gas i consumi sono di 1.400 metri cubi annui

<sup>2</sup> E' la componente della spesa per oneri di sistema destinata a: incentivazione della produzione ascrivibile a rifiuti non biodegradabili; messa in sicurezza del nucleare (A2) e misure di compensazione territoriale; agevolazioni tariffarie riconosciute per il settore ferroviario; sostegno alla ricerca di sistema (A5); bonus elettrico, integrazioni delle imprese elettriche minori e promozione dell'efficienza energetica (UC7).



#### *I prezzi del gas naturale nei mercati all'ingrosso*

Nel mercato del gas naturale con consegna presso l'*hub* nazionale (punto di scambio virtuale - PSV), nel corso del trimestre luglio-settembre 2019, i prezzi *spot* all'ingrosso si sono attestati mediamente intorno a 12,5 €/MWh, evidenziando un calo significativo sia rispetto al secondo trimestre 2019 (-26%) sia rispetto al corrispondente trimestre del 2018 (-53%), in linea con l'andamento del prezzo nel mercato olandese (cd. *hub title transfer facility* - TTF), che rappresenta uno dei principali *benchmark* di prezzo per il mercato europeo.

Nello scorso mese di ottobre, il prezzo al PSV ha guadagnato circa 1 euro rispetto al terzo trimestre 2019, risalendo a 13,6 €/MWh, per poi attestarsi intorno a 15,8 €/MWh nella prima settimana del mese di novembre, in concomitanza con l'aumento dei consumi per uso riscaldamento.

Come illustrato con riferimento al prezzo dell'energia elettrica, anche per il gas naturale, nel mese di settembre 2019, si sono manifestate pressioni al rialzo dei prezzi invernali conseguenti, in particolare, all'incertezza relativa all'esito dei negoziati tra Russia, Ucraina e Commissione europea per il rinnovo degli accordi sul transito del gas in Ucraina, alla decisione della Corte di giustizia europea in merito ai limiti posti all'accesso

al gasdotto OPAL<sup>3</sup> da parte di Gazprom, nonché per l'attesa riduzione della produzione dei giacimenti olandesi. Tali pressioni al rialzo si sono, peraltro, inserite in un quadro di perdurante debolezza del ciclo economico-energetico internazionale, che ha caratterizzato l'intero anno in corso.

#### *I prezzi di riferimento del gas naturale nel regime di tutela*

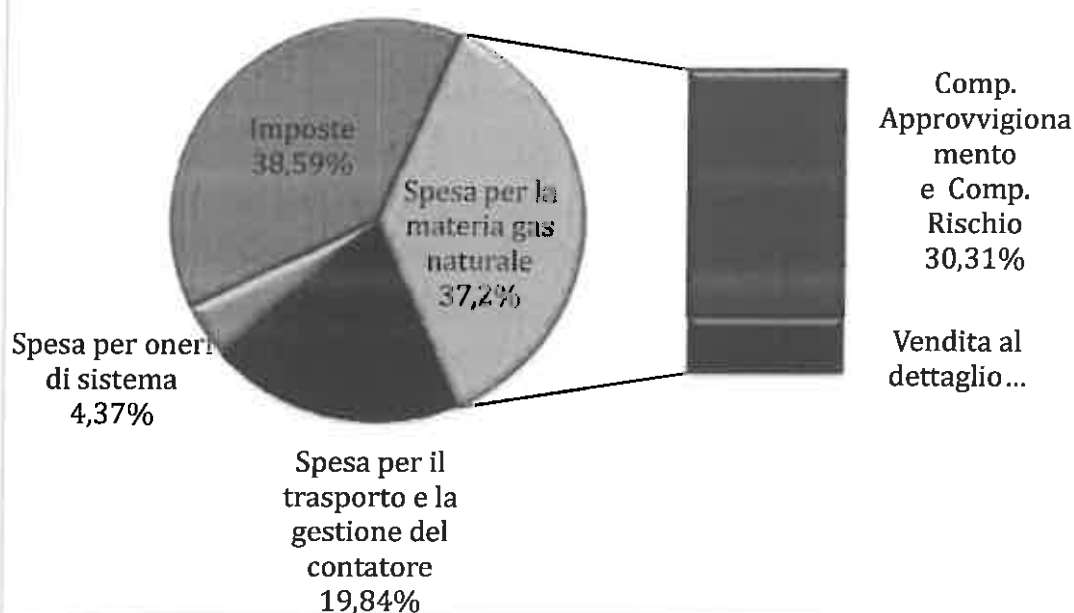
Le condizioni economiche per il servizio di tutela sono aggiornate dall'Autorità, anche con riferimento al settore del gas naturale, con cadenza trimestrale. Con la riforma in vigore dall'1 ottobre 2013, è stata modificata la metodologia di calcolo della parte relativa alla copertura dei costi di approvvigionamento. Nello specifico, il valore della materia prima gas (componente costo medio efficiente del mercato - CMEM) è calcolato sulla base del prezzo di mercato del gas naturale rilevato nel mercato all'ingrosso, cui sono aggiunte, come per l'energia elettrica, le condizioni economiche a copertura dei costi per il trasporto, la commercializzazione, gli oneri generali di sistema e le tasse.

Nel quarto trimestre 2019 si è registrato un aumento del prezzo del gas naturale per la famiglia tipo, con una variazione della spesa complessiva del +3,9% rispetto al trimestre precedente. Tale variazione dipende principalmente dall'aumento della componente per l'approvvigionamento della materia prima +3,7% sulla spesa per il cliente tipo, che riflette l'incremento (+14,8% rispetto al valore utilizzato nel trimestre precedente) delle quotazioni all'ingrosso nei mercati a termine in Europa e in Italia. Concorrono poi a tale aumento anche: la variazione della componente a copertura dei costi delle attività connesse all'approvvigionamento all'ingrosso (pari allo 0,1%), per il periodo invernale 1 ottobre 2019 – 31 marzo 2020, l'aumento, pari all'1,1%, della componente relativa al servizio di trasporto QT<sub>i,t</sub> a seguito dell'aggiornamento del componente tariffaria CRVOS a copertura degli oneri per il servizio di stoccaggio, per il periodo 1 ottobre 2019 – 31 marzo 2020, la diminuzione, pari a -1%, della componente tariffaria UG1 per la perequazione delle tariffe di distribuzione del gas naturale.

---

<sup>3</sup> Il gasdotto OPAL trasporta il gas russo proveniente dal gasdotto *North Stream*, attraverso la Germania, fino al confine con la Repubblica Ceca.

**Composizione percentuale della spesa per la fornitura di gas naturale dell'utente tipo domestico servito in tutela  
IV trimestre 2019**



**2. IL SERVIZIO DI SALVAGUARDIA PER I CLIENTI FINALI DOMESTICI E LE PICCOLE IMPRESE DEL SETTORE DELL'ENERGIA**

Come anticipato in premessa, in vista della rimozione dei regimi di tutela di prezzo, sia per il settore dell'energia elettrica sia per quello del gas naturale, fissata dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (cd. *legge concorrenza*) al 1 luglio 2020, l'Autorità, con il documento per la consultazione 397/2019/R/eel, ha delineato i primi orientamenti per la disciplina del servizio di salvaguardia per i piccoli clienti<sup>4</sup> del settore dell'energia elettrica, dettagliando le linee di riforma che intende seguire. Lo strumento della salvaguardia rappresenta un prerequisito fondamentale per il superamento del servizio di maggior tutela, in ragione della sua funzione di garanzia della continuità della fornitura sia ai clienti sprovvisti di un contratto di fornitura a condizioni di libero mercato per motivi

<sup>4</sup>Si tratta dei clienti finali domestici e delle imprese connesse in bassa tensione con meno di cinquanta dipendenti e un fatturato annuo non superiore a dieci milioni di euro.

anche indipendenti dalla loro volontà sia ai clienti che, alla data della suddetta rimozione, erano precedentemente serviti in maggior tutela.

È la stessa legge concorrenza, all'articolo 1, comma 60, a stabilire, infatti, che l'Autorità disciplini il servizio di salvaguardia prevedendone l'assegnazione tramite procedure concorsuali e l'erogazione secondo condizioni che incentivino il passaggio dei clienti al mercato libero, così come già previsto per il settore del gas naturale<sup>5</sup>.

Tale servizio si configura come un servizio di ultima istanza, tipicamente a carattere transitorio, in quanto destinato a garantire la continuità della fornitura ai clienti del libero mercato rimasti privi di un fornitore o a seguito di eventi eccezionali (fine tutela). In altri termini, con il servizio di salvaguardia, non si intende offrire ai clienti finali, non ancora capaci di orientarsi nel mercato o, comunque, inerti, una protezione legata a una tutela di prezzo, bensì garantire la fornitura di energia in situazioni di temporanei fallimenti di mercato.

L'Autorità, nell'ambito delle competenze assegnate, ritiene, dunque, necessario procedere alla definizione di una compiuta e coerente architettura dell'assetto e delle condizioni di erogazione (sia contrattuali sia economiche) del servizio di salvaguardia, da applicarsi su tutti i profili rilevanti per i piccoli clienti e per gli operatori, tenendo in opportuna considerazione le attuali caratteristiche del mercato della vendita al dettaglio, connotato ancora da una limitata propensione dei clienti di piccola dimensione a partecipare al libero mercato e da una struttura di mercato con una pluralità di operatori ma con un livello di concentrazione elevato.

Come illustrato nel citato documento per la consultazione, le nuove regole che l'Autorità si accinge a varare prevedono, di conseguenza, gradualità nell'implementazione e necessità di monitoraggio. Ciò allo scopo di favorire una transizione progressiva da un regime di tutela di prezzo a un servizio di ultima istanza finalizzato alla sola garanzia di continuità della fornitura, e di minimizzare le possibili interferenze con il mercato libero, sia con la previsione di incentivi all'uscita dal servizio, sia attraverso l'applicazione al

---

<sup>5</sup> In relazione al settore del gas naturale, l'art. 22 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164/00 prevede che, con decreto del Ministro dello Sviluppo economico, anche in base a quanto stabilito all'art. 30, commi 5 e 8, della legge 23 luglio 2009, n. 99/09, siano individuati e aggiornati i criteri e le modalità per la fornitura di gas naturale nell'ambito del servizio di ultima istanza, a condizione che incentivino la ricerca di un nuovo fornitore sul mercato, per tutti i clienti civili e i clienti non civili con consumi pari o inferiori a 50.000 metri cubi all'anno privi di un fornitore per motivi indipendenti dalla loro volontà, nonché per le utenze relative ad attività di servizio pubblico prive di un fornitore per qualunque causa. L'art. 1, comma 46, della legge 23 luglio 2004, n. 239/04, estende il servizio in questione anche ai clienti che risiedono nelle aree geografiche nelle quali non si è ancora sviluppato un mercato concorrenziale nell'offerta di gas naturale. Da ultimo, il decreto del Ministro dello Sviluppo economico 28 maggio 2019 ha formulato gli indirizzi all'Autorità per l'individuazione dei criteri e delle modalità di fornitura del gas naturale nell'ambito del servizio di fornitura di ultima istanza (FUI) per il gas naturale.



cliente di condizioni economiche di fornitura tali da non spiazzare le offerte nel mercato libero.

Con particolare riguardo all'assetto del servizio di salvaguardia, l'Autorità ha prospettato due possibili modelli: uno, che prevede la separazione della funzione di approvvigionamento di energia elettrica da quella di erogazione del servizio, in continuità con l'attuale servizio di maggior tutela, esigerebbe una copertura normativa; l'altro attribuisce allo stesso soggetto esercente il servizio di salvaguardia la funzione di approvvigionamento e di commercializzazione di energia elettrica, in analogia con quanto disposto oggi per il servizio di salvaguardia dei clienti di grandi dimensioni di energia elettrica.

In merito alle condizioni economiche di erogazione del servizio, l'Autorità è orientata a prevedere un prezzo per la materia energia con la medesima struttura del prezzo nel servizio di maggior tutela, ossia variabile nel tempo e indifferenziato a livello territoriale. In relazione alle condizioni contrattuali applicabili ai clienti serviti in salvaguardia, l'Autorità intende definire condizioni in linea con quelle previste dalla disciplina delle offerte PLACET<sup>6</sup>, così da garantire continuità rispetto alle condizioni attualmente vigenti, in ossequio al citato criterio di gradualità.

Si è ritenuto, altresì, opportuno avviare riflessioni anche sull'eventuale diverso trattamento da applicare ai clienti non domestici, attualmente più attivi sul mercato, rispetto a quelli domestici, ancora poco propensi a valutare le eventuali opportunità del libero mercato.

La differenziazione tra tipologie di clienti, anche sotto il profilo delle tempistiche di svolgimento delle procedure concorsuali per l'assegnazione del servizio di salvaguardia, dovrebbe, inoltre, consentire un più ordinato svolgimento di tali procedure, permettendo sia una più agile gestione delle eventuali criticità che dovessero insorgere nella prima fase di implementazione delle stesse, sia un adeguamento da parte degli operatori delle proprie strutture operative, al fine di partecipare a dette procedure e, soprattutto, di servire adeguatamente i nuovi clienti acquisiti al termine delle stesse.

La rilevante attenzione che si intende porre riguardo alla consapevolezza dei consumatori - cui sono tese le azioni strategiche che l'Autorità metterà in atto nel triennio 2019-2021<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> L'Autorità, in coerenza con quanto previsto dalla legge n. 124/2017, ha introdotto la disciplina dell'offerta PLACET (a Prezzo Libero A Condizioni Equiparate di Tutela - PLACET), che obbliga tutti i venditori a inserire nel proprio pacchetto di proposte commerciali, un'offerta rivolta alle famiglie e alle piccole imprese chiara e comprensibile, a prezzi determinati liberamente ma con condizioni contrattuali definite dall'Autorità.

<sup>7</sup> Cfr. deliberazione 242/2019/A recante "Quadro strategico 2019-2021 dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente".

- induce poi la stessa Autorità a riservarsi la possibilità di rivedere, in tempi successivi, l'assetto e le condizioni di erogazione del servizio, a partire dalla configurazione dei servizi di ultima istanza già presenti sul mercato (salvaguardia elettrica dei grandi clienti e FUI/default per il settore del gas), elaborando, al contempo, strumenti regolatori in grado di assicurare forme di protezione specifiche per i clienti più vulnerabili.

Seguendo tale impostazione, il servizio di salvaguardia per i piccoli clienti dovrebbe divenire una modalità residuale di approvvigionamento dell'energia elettrica da parte dei clienti finali rispetto al libero mercato, conducendo alla definizione di un servizio caratterizzato, a regime, da condizioni economiche in grado di trasferire al cliente i costi (sia di approvvigionamento sia di commercializzazione) sostenuti dall'esercente per l'erogazione della fornitura a livello territoriale, superando l'applicazione di un prezzo unico nazionale, come proposto nel documento in esame.

Pertanto, le regole prospettate dall'Autorità nel menzionato documento per la consultazione sono da considerare come un passaggio fondamentale per consentire l'evoluzione del servizio di salvaguardia per i piccoli clienti ad effettivo servizio di "ultima istanza".

### **3. LE PROPOSTE DELL'AUTORITÀ**

Il percorso evolutivo dei mercati *retail* elettrico e gas ipotizzato dal legislatore avrebbe dovuto condurre ad una contrazione progressiva ma sistematica della consistenza del servizio di maggior tutela e ad una corrispondente crescita del numero dei clienti riforniti sul libero mercato, sino a giungere, al 1 luglio 2020, ad una quota residuale di clienti ancora serviti in regime di tutela di prezzo, in quanto dotati di minore dimestichezza con il libero mercato oppure perché sprovvisti di un fornitore, anche per motivi non imputabili alla propria volontà.

Tuttavia, considerando l'attuale contesto dei mercati *retail* e l'effettivo grado di maturità per l'accesso al mercato conseguito dai clienti di piccole dimensioni, l'obiettivo individuato dal legislatore risulta ancora lontano dall'essere effettivamente raggiunto.

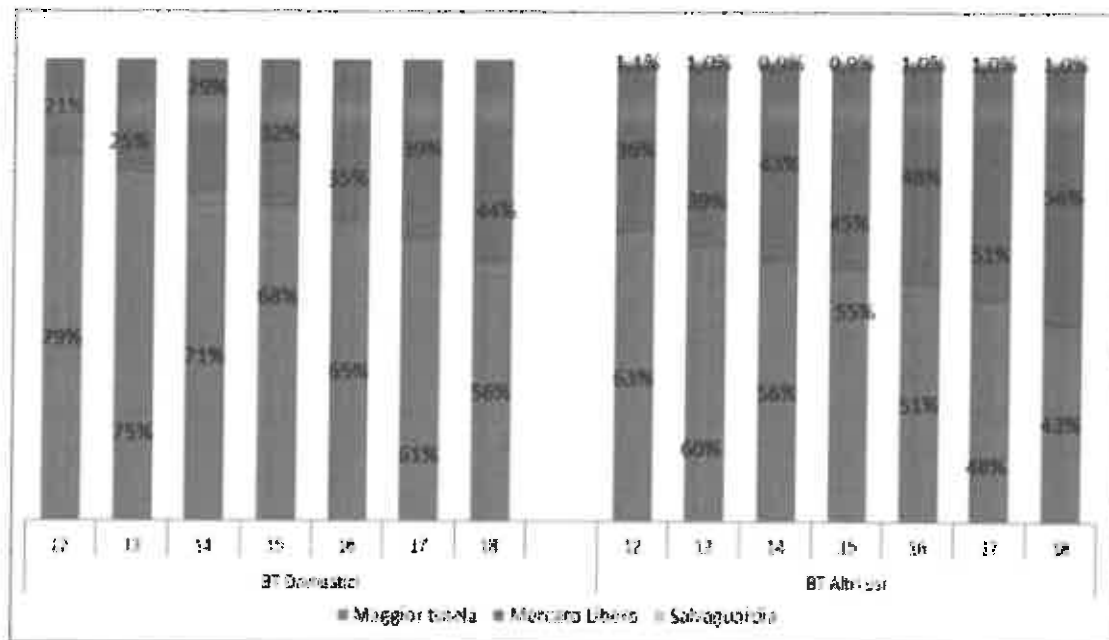
Il *Rapporto annuale sul monitoraggio dei mercati della vendita al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale per l'anno 2018* - di prossima pubblicazione - predisposto dall'Autorità e condotto su un campione significativo di operatori, evidenzia come le dinamiche concorrenziali nel settore della vendita alla clientela di massa indichino che la maturità e la concorrenzialità dei mercati hanno raggiunto livelli piuttosto omogenei nei due settori e, nell'ambito di ciascun settore, difforni per tipologia di cliente.

Anche nel 2018, il servizio di tutela si è confermato come la modalità prevalente di approvvigionamento per i clienti domestici di energia elettrica e di gas naturale.

In particolare, nel settore elettrico, il servizio di maggior tutela costituisce ancora il metodo di fornitura cui i clienti di piccola dimensione ricorrono frequentemente, con una maggiore prevalenza dei clienti domestici rispetto a quelli non domestici. Infatti, come si evince dal grafico sottostante, nonostante una progressiva uscita dei clienti dal regime di tutela, nel 2018, il 56% dei clienti domestici (circa 16,5 milioni), era ancora fornito nel servizio di maggior tutela, mentre solo il 43% dei clienti non domestici (circa 3 milioni) ricorreva a tale servizio, nonostante gli strumenti offerti da questa Autorità (portale offerte, portale consumi, campagne informative, Atlante del consumatore, ecc.).

Dal punto di vista della dinamicità dei clienti domestici, si rileva, nel 2018, una scarsa propensione a cambiare il fornitore, come avvalorato dai passaggi tra modalità di fornitura che risultano pari a circa il 14%<sup>8</sup>. Il segmento di mercato costituito dai clienti non domestici presenta, invece, una più intensa dinamicità, come avvalorato dal maggior numero dei passaggi tra modalità di fornitura che, nel 2018, risultano pari a circa il 20%.

**Grafico 1: Punti di prelievo serviti nel mercato libero, nel servizio di maggior tutela e nel servizio di salvaguardia (Anni 2012 – 2018)**

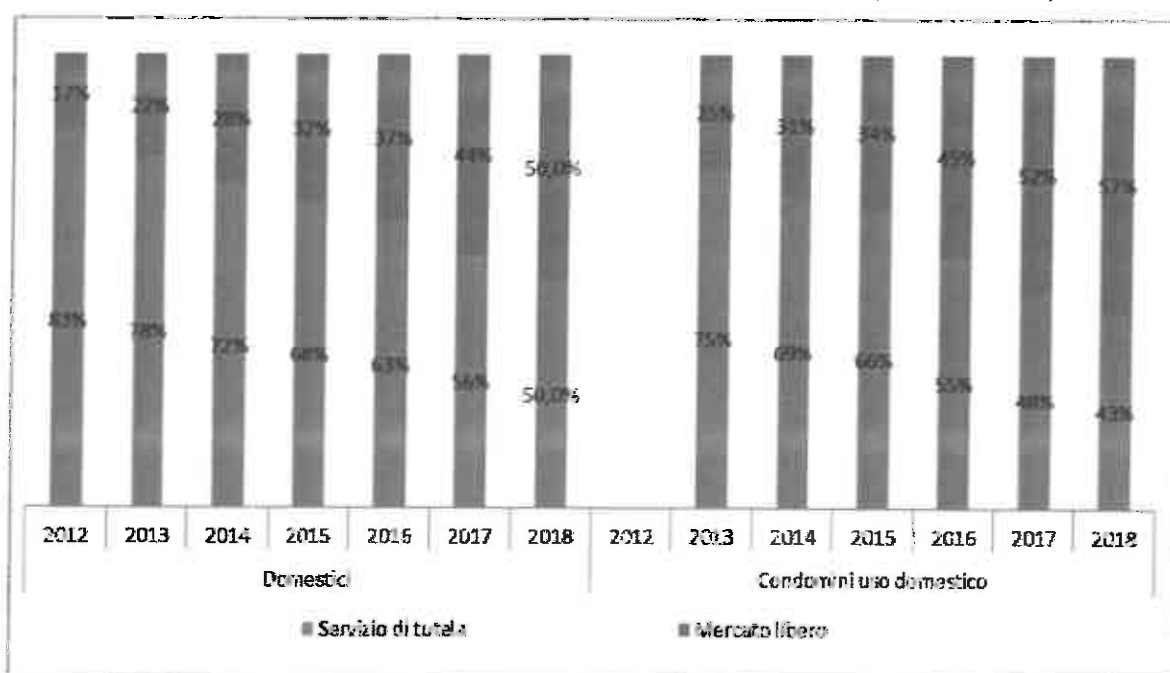


<sup>8</sup> Per passaggi tra modalità di fornitura, si intendono i seguenti passaggi: (i) da un fornitore del mercato libero ad un altro; (ii) dal servizio di maggior tutela al mercato libero; (iii) dal mercato libero al servizio di maggior tutela (c.d. rientri in maggior tutela).

Per quanto riguarda il settore del gas naturale, come emerge dal grafico sottostante, il servizio di tutela costituisce la modalità di fornitura prevalente per i clienti finali che ne hanno diritto (clienti domestici e condomini uso domestico): nel 2018, il 50% dei clienti domestici e il 43% dei condomini uso domestico è stato rifornito nel servizio di tutela, per un totale di circa 10,2 milioni di clienti finali.

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

**Grafico 2: Punti di riconsegna serviti nel mercato libero e nel servizio di tutela (Anni 2012-2018)**



Il Rapporto annuale evidenzia, infine, che l'attività di vendita ai clienti di piccole dimensioni è generalmente ancora caratterizzata da condizioni di limitata concorrenza per entrambi i settori, nonostante la presenza di un numero rilevante di operatori (sono oltre 400 gli operatori<sup>9</sup> attivi per ciascun settore). A titolo esemplificativo, nel comparto dell'energia elettrica, nel 2018, il primo operatore ha fornito circa il 70% dell'energia

<sup>9</sup> Si fa riferimento ai gruppi societari.

consumata dai clienti domestici<sup>10</sup> e circa il 39% di quella consumata dai clienti non domestici. Per quanto riguarda il settore del gas naturale, la quota di mercato a livello nazionale del primo operatore risulta pari a poco meno del 40% del gas consumato dai clienti domestici e dai condomini ad uso domestico<sup>11</sup>.

In considerazione, dunque, dell'attuale configurazione dei mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale, e della scarsa propensione dei clienti finali ad orientarsi tra le offerte presenti nel libero mercato, è legittimo ipotizzare che la consistenza dei servizi di tutela rimarrà sostanzialmente invariata al 1 luglio 2020.

Vale, dunque, la pena riflettere sulle evidenze circa le dinamiche concorrenziali e l'attuale assetto dei mercati della vendita di energia ai clienti di piccole dimensioni, che denotano un non elevato interesse nei confronti del libero mercato. Evidenze che suggeriscono di continuare a prestare attenzione al processo di accompagnamento di tali clienti, considerando il loro diverso grado di consapevolezza, e favorendo, al contempo, una maggiore concorrenza tra gli operatori di mercato.

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

Il settore del gas naturale, in considerazione della diversa funzione e del differente assetto del servizio di tutela<sup>12</sup> disegnato dal legislatore, in assenza di un intervento normativo, dopo il 1 luglio 2020, sarebbe caratterizzato da una quota ancora significativa di clienti che rimarrebbero legati al proprio fornitore storico, accettando condizioni economiche e contrattuali liberamente applicate da quest'ultimo, analogamente a quanto già accaduto in passato in questo stesso settore, in occasione della rimozione del regime di tutele per i clienti non domestici.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene, dunque, auspicabile l'approvazione di specifici interventi normativi volti a consentire un percorso di graduale superamento dei regimi di tutela di prezzo in entrambi i settori dell'energia elettrica e del gas naturale,

---

<sup>10</sup> Se si considerano, invece, i primi tre operatori, tale quota sale a circa l'80% dell'energia fornita dai clienti domestici e poco meno del 50% dell'energia fornita ai clienti non domestici.

<sup>11</sup> Raggiungendo un livello pari a circa il 70% del gas fornito sui primi tre operatori.

<sup>12</sup> In base alla legge n. 125/07, la tutela gas non rappresenta un servizio di ultima istanza, ma assolve alla funzione di garantire la fornitura del gas naturale a un prezzo ragionevole (cd. tutela di prezzo); pertanto, la rimozione di tale servizio potrebbe condurre alla trasformazione del contratto di fornitura di tutela in un contratto di libero mercato su proposta unilaterale del venditore (come già accaduto nel 2013 per i clienti non domestici).

per perseguire nel modo più efficace l'obiettivo di completa liberalizzazione dei mercati dell'energia e di interventi volti a favorire la promozione di una effettiva concorrenza tra gli operatori di mercato.

Il suddetto percorso, ad avviso di questa Autorità, viste la differente capacità di accedere al libero mercato per le diverse tipologie di clienti e le eterogenee presenze sui mercati, dovrà definire iter differenziati per gruppi di clienti finali, prevedendo priorità per il segmento di mercato delle piccole imprese.

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

Alla luce di quanto sopra illustrato, l'Autorità evidenzia come l'orizzonte temporale attualmente previsto dalla legge concorrenza per la rimozione delle tutele di prezzo risulti critico rispetto al tempo ritenuto adeguato all'espletamento di tutte le attività richiamate. In particolare, l'Autorità ritiene che l'attivazione del servizio di salvaguardia possa avvenire nel rispetto dei tempi fissati dalla normativa europea per i clienti finali non domestici<sup>13</sup>. Le procedure concorsuali per l'attivazione del servizio di salvaguardia per i clienti domestici potranno essere gestite a seguire<sup>14</sup>, secondo un percorso trasparente e verificabile, anche al fine di poter monitorare e, ove necessario, tenere conto degli esiti delle prime gare. In considerazione dell'elevato numero dei clienti domestici, sarebbe, altresì, appropriato prevedere un orizzonte temporale per l'assegnazione del servizio di

---

<sup>13</sup> La direttiva UE 2019/944 prevede la rimozione delle tutele di prezzo *“per i clienti diversi dai clienti civili e dalle microimprese entro gennaio 2021”*.

<sup>14</sup> La direttiva UE 2019/944 ha previsto un percorso di rimozione delle tutele di prezzo più graduale e differito nel tempo, permettendo agli Stati membri di continuare a ricorrere alla tutela di prezzo per un periodo transitorio di durata non predeterminata, funzionale allo sviluppo di una concorrenza effettiva, pur nel rispetto di una serie di stringenti requisiti volti a non comprimere in alcun modo lo sviluppo del libero mercato ed esclusivamente in favore di una platea di soggetti, clienti domestici e micro-imprese, ridotta rispetto a quella attualmente prevista dalla direttiva UE 72/2009 (e dal servizio di maggior tutela).

salvaguardia tale da permettere una eventuale attivazione progressiva del servizio, per esempio per gruppi di clienti finali.

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

L'Autorità ritiene utile, altresì, l'istituzione dell'elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica, per qualificare i venditori secondo regole più selettive e garantire, dunque, un'ulteriore forma di tutela ai clienti finali.

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

Alla luce delle evidenze emerse in ciascun settore e degli obiettivi di tutela della clientela di massa posti dalla stessa legge concorrenza, l'Autorità ritiene, infine, indispensabile attuare una impostazione regolatoria di carattere asimmetrico, con l'obiettivo di prevenire l'esercizio di potere di mercato (per esempio, ponendo un limite massimo di clienti che possono essere assegnati ad uno stesso operatore). L'Autorità auspica, quindi, un riconoscimento esplicito di poteri in tal senso.

Grati per questo importante momento di confronto, Vi anticipiamo l'intenzione dell'Autorità di porre all'attenzione di Parlamento e Governo, nei prossimi giorni, una più puntuale segnalazione in merito agli aspetti critici, già evidenziati *in nuce* in questa sede, relativi alla rimozione dei regimi di tutela di prezzo, sia per il settore dell'energia elettrica sia per quello del gas naturale, evidenziando le necessarie azioni regolatorie e normative utili ad accompagnare l'uscita dal mercato tutelato, in ossequio ai principi di gradualità, trasparenza, competitività delle offerte e consapevolezza del consumatore.