



MEMORIA

94/2025/I/COM

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE IN
RELAZIONE ALLA PROPOSTA DI LEGGE RECANTE "CONVERSIONE IN LEGGE DEL
DECRETO-LEGGE 28 FEBBRAIO 2025, N. 19, RECANTE MISURE URGENTI IN FAVORE DELLE
FAMIGLIE E DELLE IMPRESE DI AGEVOLAZIONE TARIFFARIA PER LA FORNITURA DI
ENERGIA ELETTRICA E GAS NATURALE NONCHÉ PER LA TRASPARENZA DELLE OFFERTE AL
DETTAGLIO E IL RAFFORZAMENTO DELLE SANZIONI DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA"
(AC 2281)**

Memoria per la X Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera
dei Deputati

12 marzo 2025

Signor Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,

desidero ringraziare, anche a nome degli altri Componenti Gianni Castelli, Andrea Guerrini, Clara Poletti, Stefano Saglia, la Commissione Attività produttive della Camera dei Deputati, per aver invitato in audizione il Collegio dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente a fornire il proprio contributo al dibattito parlamentare in merito alla proposta di legge recante “Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 2025, n. 19, recante misure urgenti in favore delle famiglie e delle imprese di agevolazione tariffaria per la fornitura di energia elettrica e gas naturale nonché per la trasparenza delle offerte al dettaglio e il rafforzamento delle sanzioni delle Autorità di vigilanza”(AC 2281).

Tale provvedimento affronta infatti tematiche cui da sempre questa Autorità presta particolare attenzione e considerazione, tenuto conto che la salvaguardia degli interessi del consumatore rientra tra le prerogative che le sono state riconosciute dal Legislatore sin dalla sua istituzione ormai quasi 30 anni fa.

Si consideri la nostra piena disponibilità a fornire ogni ulteriore integrazione ritenuta necessaria alle osservazioni che si svolgeranno di seguito.

Roma, 13 marzo 2025

Stefano Besseghini

1. Introduzione

Il decreto-legge 28 febbraio 2025, n. 19, all'esame in prima lettura di questa Commissione Attività produttive della Camera dei Deputati per la sua conversione in legge, reca disposizioni urgenti in favore di famiglie e imprese, che consistono in agevolazioni tariffarie per la fornitura di energia elettrica e di gas naturale e misure per la maggiore trasparenza delle offerte al dettaglio, affidando al Regolatore nazionale l'attuazione di alcune delle misure ivi previste.

Con la presente memoria, ci si sofferma innanzitutto sui provvedimenti che l'Autorità intende adottare tempestivamente, a beneficio dei consumatori e delle imprese, che rivestono carattere di particolare urgenza, in merito ai quali sono già state avviate le attività inerenti. Al contempo, l'Autorità intende richiamare l'attenzione su alcuni aspetti delle norme contenute nel decreto-legge in esame che necessitano di modifiche o di integrazioni nel corso dell'iter di conversione in legge, al fine di un più efficace e tempestivo perseguimento degli obiettivi.

2. Misure di immediata implementazione

Contributo straordinario per la fornitura di energia elettrica e gas naturale

L'articolo 1 dispone l'erogazione di un contributo straordinario di 200 euro per la fornitura di energia elettrica a favore dei clienti domestici con valori ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) fino a 25.000 euro, che si aggiunge al bonus elettricità e gas ordinario previsto dalla normativa vigente per i nuclei familiari con valori ISEE inferiori a 9.530 euro (o inferiori a 20.000 euro se ci sono almeno 4 figli a carico).

Giova rammentare che, con la delibera 599/2024, l'Autorità ha già aggiornato per tutto il 2025 i bonus sociali ordinari che, peraltro, non sono stati modificati dal decreto-legge in esame, né con riferimento all'importo né riguardo alla platea dei beneficiari.

Al riguardo, si evidenzia che l'Autorità ha già avviato le opportune interlocuzioni con INPS per concordare le modalità di comunicazione al Sistema Informativo Integrato (SII) dei flussi di dati necessari per individuare i nuovi beneficiari di tale contributo straordinario. Ciò al fine di ottimizzare la procedura automatizzata già in uso per il riconoscimento dei bonus sociali ordinari e garantire, dunque, l'invio tempestivo di detto contributo straordinario ai consumatori che ne hanno diritto. Si sottolinea, dunque, l'importanza che le categorie di clienti che non hanno diritto al bonus presentino tempestivamente nel corso del 2025 la certificazione ISEE, al fine di ottenere nei mesi successivi il contributo straordinario. Nelle more dello svolgimento di tali azioni, l'Autorità sta provvedendo ad adottare le disposizioni per consentire fin da subito il

riconoscimento in bolletta del contributo straordinario agli attuali titolari dei bonus sociali, che risultano ad oggi già individuati e i cui dati risultano già trasmessi con regolarità al SII.

Disposizioni urgenti per la fornitura dei clienti domestici vulnerabili

Per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 2, che interviene sulla disciplina della fornitura di energia elettrica ai clienti vulnerabili, l'Autorità prevede di delineare tempestivamente le modalità di approvvigionamento dell'energia elettrica all'ingrosso da parte di Acquirente Unico e di rinviare ad un successivo provvedimento la definizione delle modalità di trasferimento dei relativi costi di approvvigionamento.

Misure di riduzione del costo dell'energia per le imprese

L'articolo 3 prevede misure per la riduzione del costo dell'energia a favore delle imprese e, in particolare, i commi 4 e 5 dispongono che i rimborsi riconosciuti dalla Commissione europea, a fronte di spese anticipate dallo Stato per misure di riduzione dei costi in materia energetica, possano essere destinate anche ad agevolazioni per la fornitura di energia elettrica per i clienti non domestici in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, azzerando per un semestre la parte della componente Asos applicata all'energia prelevata per tali clienti, nel limite delle risorse disponibili sul bilancio della Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA).

In proposito, si rileva che l'Autorità emanerà il provvedimento regolatorio di attuazione di detta disposizione in occasione del consueto aggiornamento trimestrale previsto entro la fine del mese di marzo. Con l'aggiornamento sarà, quindi, azzerata, a partire dal prossimo 1° aprile, la parte della componente Asos applicata all'energia elettrica prelevata per i clienti non domestici in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, come previsto dalla norma.

3. Valutazioni dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente

L'Autorità esprime il proprio apprezzamento per le misure introdotte dal decreto-legge 28 febbraio 2025, n. 19, e, in particolare, dall'articolo 2, comma 1, che modifica alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210, tra le quali quelle riguardanti le nuove tempistiche per lo svolgimento delle procedure per l'assegnazione del servizio di vulnerabilità che - come più volte già segnalato - richiedono tempi congrui, per consentire l'esecuzione di tutte le attività prodromiche all'affidamento del servizio medesimo.

Trattamento dei “costi non recuperabili” nelle aste di vulnerabilità.

Con riferimento alle procedure per l’assegnazione del servizio di vulnerabilità, si segnala, tuttavia, che detta disposizione non elimina alcune criticità che rischiano di alterare il prezzo di aggiudicazione di tale servizio, con un potenziale svantaggio per i clienti vulnerabili. Nello specifico, per quanto attiene ai criteri di selezione dei futuri esercenti il servizio di vulnerabilità, l’attuale norma prevede che, ai fini della scelta dell’offerta economicamente più vantaggiosa presentata nell’ambito dell’asta per l’aggiudicazione di detto servizio, non sia sufficiente selezionare il prezzo più basso offerto dal singolo partecipante (come per le precedenti aste per l’affidamento del servizio a tutele graduali) ma si debba anche accordare una premialità - rispetto al prezzo offerto dal singolo partecipante - a coloro che decidano di avvalersi dell’azienda o del ramo d’azienda di un esercente la maggior tutela. Tale premialità deve essere, a sua volta, commisurata ai minori costi incagliati (cosiddetti “*stranded costs*” o anche costi non recuperabili) che, in assenza di tale avvalimento, potrebbero essere riconosciuti all’esercente la maggior tutela uscente.

A tal proposito, vale osservare che il finanziamento dei costi incagliati con risorse statali costituisce un aiuto di Stato. Pertanto, ai fini di una corretta determinazione dei costi in questione, sia sotto il profilo della loro ammissibilità secondo il diritto comunitario sia in termini di importi da reintegrare, è necessario attendere la decisione favorevole della Commissione europea, il cui esito potrebbe non essere scontato, anche in considerazione della specifica natura di questi costi. Ciò determina un’incertezza sull’applicabilità della misura e sui tempi necessari per l’attivazione del servizio.

Inoltre, anche qualora tale aiuto di Stato fosse valutato positivamente dalla Commissione, l’attuazione della norma presenterebbe comunque delle complessità. I costi non recuperabili sarebbero difficilmente quantificabili prima dell’identificazione degli esercenti del servizio di vulnerabilità. Infatti, qualora, a seguito dello svolgimento delle aste, un esercente la maggior tutela continuasse a servire un numero di clienti del tutto analogo a quello rifornito nell’ambito del servizio di maggior tutela, difficilmente lo stesso potrà invocare la compensazione di costi non recuperabili (o, comunque, potrebbe richiederne in misura inferiore), poiché avrebbe la possibilità di utilizzare la propria struttura aziendale per l’erogazione del servizio di vulnerabilità.

L’attuale impianto normativo presuppone invece di stabilire, prima dello svolgimento delle aste per l’affidamento del servizio di vulnerabilità, l’ammontare dei costi incagliati

da reintegrare eventualmente a favore degli esercenti la maggior tutela, direttamente imputabili alla cessazione del servizio medesimo.

Pertanto, se si decidesse di effettuare una valutazione, ancorché sommaria, dei potenziali costi incagliati degli esercenti la maggior tutela prima di conoscere gli esiti delle aste, si rischierebbe di sovrastimare gli stessi, con l'effetto indesiderabile di incrementare il prezzo pagato dai clienti vulnerabili senza un reale beneficio per il sistema. Ciò in quanto l'individuazione del prezzo di aggiudicazione del servizio di vulnerabilità sarebbe influenzato dall'eventuale premialità (a sua volta commisurata al minor reintegro dei predetti costi) che sarebbe accordata ad un partecipante all'asta che decidesse di esercitare l'opzione dell'avvalimento - aggiudicandosi in tal modo una o più aree a un prezzo di valore superiore - rispetto a quello offerto dagli altri concorrenti che non hanno esercitato tale opzione.

Alla luce di quanto sopra illustrato, **l'Autorità propone di modificare il comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge in conversione, abrogando le pertinenti disposizioni del decreto legislativo n. 210/21 che collegano la procedura d'asta per l'assegnazione del servizio di vulnerabilità alla definizione dei costi incagliati degli esercenti il servizio di maggior tutela uscenti e che attribuiscono una premialità all'eventuale esercizio della facoltà dei partecipanti di avvalersi dell'azienda o del ramo d'azienda di un esercente la maggior tutela.**

Si può ritenere che la pressione competitiva al contenimento dei costi del servizio possa essere di per sé un elemento che induce al riutilizzo delle risorse disponibili e al contenimento dei costi non recuperabili.

L'intervento prospettato non incide, tra l'altro, sull'eventuale riconoscimento dei costi incagliati associati alla cessazione del servizio di maggior tutela, che potrebbe, per esempio, essere demandato ad una previsione normativa che posticipi la valutazione e la quantificazione dei medesimi costi ad una fase successiva alla conclusione delle procedure concorsuali per l'affidamento del servizio di vulnerabilità. In tal modo si garantirebbe ai soggetti che ne hanno diritto la copertura dei costi incagliati, previa loro univoca e finale identificazione e previo parere favorevole da parte della Commissione europea, senza incidere negativamente sulle procedure concorsuali per l'assegnazione del servizio di vulnerabilità.

Trasparenza e confrontabilità delle offerte

Per quanto riguarda le disposizioni volte ad incrementare la trasparenza e la confrontabilità delle offerte di energia elettrica e di gas ai clienti finali domestici sul mercato libero, di cui all'articolo 5 del decreto in questione, all'Autorità preme

sottolineare come tali obiettivi siano pienamente condivisi e siano stati dalla medesima perseguiti negli anni attraverso l'individuazione di una serie di strumenti tra loro complementari, ciascuno con una propria finalità distinta, ma tutti volti a promuovere la partecipazione attiva dei clienti finali sui mercati al dettaglio dell'energia. Ci si riferisce, in particolare, a strumenti quali il Codice di condotta commerciale, il Portale Offerte, il codice offerta che consente di identificare univocamente le offerte e di tracciarne puntualmente l'utilizzo.

In questo percorso di rafforzamento degli strumenti messi a disposizione dei clienti per valutare e confrontare le offerte, con la delibera 21 maggio 2024, 192/2024/R/com, l'Autorità ha avviato un procedimento per l'aggiornamento e l'efficientamento della regolazione in materia precontrattuale e contrattuale, al fine di aiutare i clienti finali di piccole dimensioni a seguire attivamente l'evoluzione dei mercati energetici, anche tramite un maggior utilizzo degli strumenti approntati a loro favore, tenendo conto della crescente digitalizzazione dei mercati al dettaglio, nonché del sempre maggiore dinamismo delle strategie commerciali dei venditori. Nell'ambito di tale procedimento, con la delibera 395/2024/R/com, l'Autorità ha affinato la regolazione vigente, con particolare riferimento agli obblighi informativi dei venditori in caso di modifica delle condizioni contrattuali e alle disposizioni in materia di telemarketing e teleselling; nuove previsioni pienamente operative sin dall'inizio del 2025.

Le norme contenute nel decreto-legge in conversione forniscono strumenti all'Autorità per razionalizzare i corrispettivi mediante una maggiore standardizzazione delle modalità di rappresentazione dei medesimi nelle offerte di energia elettrica e di gas naturale, al fine di aumentarne la confrontabilità. Nell'attuazione della misura, l'Autorità porrà particolare attenzione alle modalità con cui sono presentati nelle offerte i corrispettivi a copertura dei costi dei servizi soggetti a regolazione (quali, i servizi di trasporto/trasmissione, di distribuzione e misura, di dispacciamento e gli oneri generali di sistema) e alla necessità che tale rappresentazione non costituisca elemento di complessità nella valutazione delle offerte. Oltre ai citati interventi sulle modalità di rappresentazione dei corrispettivi nelle offerte, l'Autorità intende agire sul fronte della presentazione sintetica al cliente delle condizioni economiche delle offerte, attraverso la revisione degli obblighi informativi dei venditori previsti dal Codice di condotta commerciale, nell'ottica di semplificare ulteriormente le informazioni trasmesse ai clienti finali nella fase precontrattuale tramite la Scheda sintetica e la documentazione contrattuale.

Tuttavia, il presupposto affinché tali interventi regolatori risultino realmente efficaci è costituito da un percorso decisionale partecipato, basato sul confronto con tutti i soggetti coinvolti (associazioni dei consumatori e operatori della vendita). Ciò richiede un processo di consultazione che, sebbene accelerato per tenere conto

dell'urgenza dell'intervento, non consente di completare l'attuazione della norma entro il termine dei 30 giorni previsto dal provvedimento attualmente all'esame di questa Commissione.

Giova rimarcare che la modifica della struttura delle offerte dovrà essere attuata attraverso interventi rilevanti sia sui sistemi informativi sia sui processi interni degli operatori e sui canali di informazione e comunicazione con i clienti. Tali interventi richiederanno tempi tecnici di esecuzione non comprimibili, da valutare in sede di consultazione.

Si segnala, infine, che la disposizione in analisi prevede l'applicazione delle misure in tema di trasparenza e di confrontabilità delle offerte anche ai contratti già in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento stesso. Ciò implicherebbe, se la norma venisse interpretata letteralmente, l'obbligo per i venditori di inviare a tutti i clienti finali già contrattualizzati una comunicazione di variazione unilaterale. Pertanto, **l'Autorità considera opportuno che, in corso di conversione, tale disposizione sia abrogata o, in subordine, che le nuove disposizioni, per quanto attiene ai contratti in essere, siano applicabili solo in fase di modifica o aggiornamento delle condizioni del contratto.**

Agevolazioni a favore delle famiglie e microimprese vulnerabili

L'Autorità richiama l'attenzione di questa Commissione sull'articolo 4, comma 3, che prevede che la stessa individui, in favore delle famiglie e delle microimprese vulnerabili, le agevolazioni relative alle tariffe per la fornitura di energia elettrica e di gas naturale, per fare fronte all'emergenza dell'aumento dei prezzi dell'energia, in base alle disponibilità del fondo di cui al comma 1 del medesimo articolo 4.

Al riguardo, preme innanzitutto rilevare che l'Autorità ha già avviato le necessarie interlocuzioni con il Governo per quanto attiene alla definizione di microimprese vulnerabili, prevista dal Piano sociale per il clima di cui al Regolamento (UE) 2023/955 del 10 maggio 2023, per l'applicazione delle citate agevolazioni tariffarie.

Inoltre, l'Autorità esprime l'esigenza che detta norma sia più esplicita nel prevedere almeno le modalità con cui le disponibilità del fondo sono ripartite tra le due categorie di beneficiari (clienti domestici e imprese).

Con riferimento all'attuazione della misura, si segnala che, **al fine di limitarne gli oneri amministrativi e di garantire tempi di attuazione contenuti, è importante per l'identificazione dei beneficiari che sia possibile utilizzare i parametri presenti nel Sistema Informativo Integrato (o da questi facilmente acquisibili) e nei sistemi informativi degli operatori, quali, a titolo esemplificativo, i parametri tecnici della**

fornitura (già presenti nei sistemi e utilizzati, per esempio, per le misure di riduzione del costo dell'energia per le imprese di cui all'articolo 3) o i valori dell'ISEE (acquisibili da INPS e utilizzati, ad esempio, per l'erogazione del contributo straordinario di cui all'articolo 1).

Sotto questo profilo, la definizione di “famiglie vulnerabili” prevista dal Regolamento (UE) 2023/955, che le identifica come *“famiglie in condizioni di povertà energetica o le famiglie, anche quelle a reddito basso e a reddito medio-basso, che risentono in modo significativo dell'impatto sui prezzi dovuto all'inclusione delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dagli edifici nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87/CE e che non hanno i mezzi per ristrutturare l'edificio che occupano”*, richiederà verosimilmente uno sforzo implementativo, al fine di evitare meccanismi complicati di identificazione dei beneficiari, che ridurrebbero l'efficacia della misura. Si pensi, a titolo di esempio, al notevole aumento della platea dei titolari di bonus sociale associato al passaggio dal sistema - amministrativamente più oneroso - che prevedeva la richiesta del beneficiario a quello attuale che prevede il riconoscimento automatico dell'agevolazione in bolletta.

Si suggerisce, da ultimo, di eliminare il richiamo alle “tariffe” di cui al comma 3 dell'articolo 4, che si potrebbe prestare a differenti interpretazioni. Il più generico riferimento alle agevolazioni, già presente nella norma, consentirebbe alla stessa Autorità di identificare la modalità più idonea per la destinazione del fondo (per esempio, attraverso la riduzione degli oneri generali di sistema).