



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO ROBERTO RUSTICHELLI**

**in merito alle problematiche relative al passaggio dal mercato tutelato
al mercato libero dell'energia elettrica**

Commissione X (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei Deputati

28 maggio 2023

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,

Vi ringrazio per aver offerto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'opportunità di esprimere la propria opinione in merito al processo di transizione verso il mercato libero dell'energia elettrica, che l'Autorità ha lungamente sostenuto e incoraggiato nelle proprie interlocuzioni istituzionali con Governo e Parlamento.

Si tratta di uno snodo cruciale per completare l'effettiva liberalizzazione dei mercati energetici, stimolata dal legislatore euro-unitario e prevista in Italia sin dal 2017, e per consentire, quindi, ai consumatori di cogliere pienamente le opportunità generate dalla competizione tra più fornitori, tanto con riferimento alla varietà dell'offerta, quanto in termini di prezzo del servizio.

Tuttavia, affinché la liberalizzazione si riveli un successo, è necessario che le dinamiche concorrenziali possano dispiegarsi senza ostacoli e che ai consumatori siano fornite tutte le informazioni necessarie per comparare le alternative disponibili sul mercato.

In primo luogo, l'Autorità intende ribadire l'auspicio, già espresso in varie sedi e occasioni, che sia completata la transizione dal regime di maggior tutela al mercato libero, anche con riferimento ai consumatori che non presentano caratteristiche di vulnerabilità¹.

I consumatori, quando siano loro fornite informazioni precise, esaustive e corrette, possono stimolare efficacemente le dinamiche concorrenziali, promuovendo la selezione degli operatori più efficienti. Per contro, il regime di tutela, a suo tempo riservato alle sole società verticalmente integrate, ostacola la piena contendibilità del mercato, relega i consumatori in un ruolo passivo e radica in essi la percezione di una maggiore affidabilità del fornitore storico.

In linea con questo orientamento, l'Autorità esprime apprezzamento per il sistema di aste disegnato nell'ambito del decreto del MASE n. 169 del 18 maggio 2023 per il passaggio al Servizio a Tutele Graduali dei clienti non vulnerabili che, al 1° luglio 2024, siano ancora serviti in regime di Maggior Tutela (e a quella data non fossero, quindi, ancora passati spontaneamente al mercato libero).

Il livello di partecipazione alle aste e il grado di competizione tra le offerte degli operatori raggiunto nel loro svolgimento hanno permesso di conseguire ottimi risultati, consentendo ai consumatori di realizzare - rispetto al precedente regime di Maggior Tutela - risparmi pari a 130 euro per punto di fornitura su base annua, come calcolato da ARERA².

Inoltre, in ragione dei limiti di assegnazione previsti in termini di quote della domanda, il ricorso a procedure competitive ha determinato una significativa apertura del mercato e un'apprezzabile riduzione dei relativi indici di concentrazione.

Ciò premesso, non va sottovalutato il rischio che la clientela così acquisita continui ad aderire passivamente al Servizio a Tutele Graduali fino alla sua scadenza, anche in ragione degli sconti significativi riscontrati in sede di gara (che paiono, peraltro, riflettere tale aspettativa). Pertanto, questa tipologia di servizio non dovrebbe assumere, nel tempo, caratteristiche simili a

¹ Sono clienti domestici cd. vulnerabili coloro i quali, alternativamente:

- si trovano in condizioni economicamente svantaggiate (ad esempio, percettori di *bonus*);
- sono soggetti con disabilità ai sensi dell'articolo 3 legge 104/92;
- hanno un'utenza in una struttura abitativa di emergenza a seguito di eventi calamitosi;
- hanno un'età superiore ai 75 anni.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, come convertito dalla legge 21 settembre 2022, n. 142 (decreto Aiuti *bis*), i clienti finali domestici vulnerabili hanno diritto a fruire delle condizioni di fornitura del servizio gas definite e regolate dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente che prevede un prezzo che riflette il costo effettivo di approvvigionamento nel mercato all'ingrosso, i costi efficienti del servizio di commercializzazione e le condizioni contrattuali e di qualità del servizio, così come definiti ed aggiornati dalla medesima Autorità.

² ARERA, *Memoria per l'audizione presso la Commissione X attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati*, 4 marzo 2024.

quelle del servizio di Maggior Tutela, in termini di inerzia, di fedeltà acritica dei consumatori nei confronti del fornitore aggiudicatario del servizio, nonché di diffidenza nei confronti di eventuali migliori opportunità presenti sul mercato. Tutto ciò si tradurrebbe, infatti, in una riduzione dell'incentivo per le imprese non aggiudicatrici a contendersi i consumatori acquisiti da altri fornitori.

Per questa ragione, l'Autorità intende vigilare con attenzione e rigore sulle condotte che gli esercenti il Servizio a Tutele Graduali potranno mettere in atto per mantenere la clientela acquisita con le aste e ostacolarne o influenzarne il passaggio al mercato libero.

L'Autorità valuta inoltre molto positivamente la previsione di procedure competitive anche per l'assegnazione del servizio di vulnerabilità, in quanto le aste assumono un ruolo rilevante sia per le imprese che per i consumatori, sottolineando tuttavia l'urgenza che esse vengano bandite entro l'inizio del 2025. Difatti, le aste consentono a tutti i venditori di competere ad armi pari per aggiudicarsi la tipologia di forniture oggetto della procedura, eliminando vecchie situazioni di privilegio a favore dei gestori verticalmente integrati e permettendo, al contempo, anche ai consumatori "vulnerabili" di fruire dei benefici della concorrenza e di partecipare pienamente al mercato.

Monitoraggio delle offerte commerciali (caratteristiche economiche e ambientali)

La transizione al mercato libero dell'energia a livello *retail* ha implicazioni non solo in termini di tutela della concorrenza, ma anche di protezione dei consumatori.

Con la cessazione delle tutele di prezzo, a decorrere dal gennaio 2024 per le forniture di gas e dal luglio 2024 per le forniture di energia elettrica, tutti gli utenti (ad eccezione dei "vulnerabili") sono tenuti a scegliere un nuovo operatore sul mercato libero, ferma restando la possibilità per gli utenti del mercato elettrico di optare per il Servizio a Tutele Graduali.

Al fine di valutare la correttezza dei messaggi promozionali diffusi dai principali operatori del settore, l'Autorità ha effettuato una ricognizione delle offerte commerciali da essi proposte. Sono state verificate, in particolare, la completezza e la veridicità delle comunicazioni promozionali diffuse dalle imprese con riferimento a due variabili determinanti nella scelta dei servizi energetici da parte dei consumatori: le condizioni economiche e la sostenibilità ambientale.

Con riferimento alle condizioni economiche, il monitoraggio ha avuto ad oggetto la verifica della completezza delle componenti del prezzo finale come disciplinato dal contratto, in quanto il prezzo di fornitura assume un'importanza centrale per la scelta consapevole del fornitore di energia sul mercato libero.

Nel mercato libero, infatti, la società di vendita può promuovere la propria offerta applicando sconti o offrendo servizi aggiuntivi. Nei messaggi diffusi sui siti *web* dei professionisti, l'erronea percezione di convenienza dell'offerta è aggravata, talvolta, dall'enfasi posta su sconti o bonus, che in realtà incidono solo su alcune componenti della tariffa complessiva, ovvero dalla omissione delle condizioni e dei limiti di applicabilità degli sconti stessi, di cui il consumatore viene reso edotto solo nell'ambito della documentazione contrattuale.

Inoltre, poiché il prezzo non rappresenta l'unico *driver* nella scelta del fornitore, l'attività di monitoraggio si è concentrata altresì sul fattore della sostenibilità ambientale, attraverso la verifica dei *claim* presenti nei messaggi pubblicitari, ovvero nelle offerte espressamente qualificate come “verdi” “green”, “sostenibile”, per accertare se vi fosse un chiaro rimando alle certificazioni relative alle compensazioni obbligatorie ai fini della spendita di tali vant.

L'utilizzo di espressioni che vantano la compatibilità ambientale di prodotti e servizi, infatti, è volto a catturare l'interesse dei consumatori più sensibili alle conseguenze delle proprie scelte di consumo, che possono assumere un rilievo maggiore proprio con riferimento ai consumi energetici, in virtù dell'impatto negativo generato dalla produzione e dal consumo di gas.

Sulla base degli esiti dell'analisi delle offerte commerciali e dei profili critici rilevati, l'Autorità è in procinto di avviare una diffusa attività di sensibilizzazione nei confronti degli operatori, le cui offerte promozionali presentano ambiguità o carenze informative in ordine alle componenti economiche o all'impatto ambientale.

In proposito, l'Autorità intende esprimere l'auspicio che si avvii una riflessione più ampia, intesa a promuovere la trasparenza sostanziale dei prezzi dei servizi energetici, necessaria al fine di consentire il dispiegarsi dei positivi effetti della concorrenza fra operatori nel mercato libero dell'energia.

Come sperimentato in passato in altri settori merceologici - anch'essi connotati da un elevato grado di complessità industriale o commerciale (si pensi al settore bancario o a quello delle telecomunicazioni) - il realizzarsi di una effettiva concorrenza tra società fornitrici richiede la concreta ed agevole possibilità per il consumatore di procedere a un confronto immediato tra le offerte commerciali disponibili.

Allo stato, nel settore energetico tale confronto non è agevolmente realizzabile, in ragione del permanere di un'articolazione delle tariffe estremamente complessa – connotata da oneri fissi, oneri variabili, alcuni necessari, altri solo eventuali – che si riflette nella struttura delle offerte commerciali.

In tal modo, anche a fronte della corretta e fedele prospettazione di tutte le componenti di prezzo applicate dal singolo professionista, per il consumatore resta tutt'altro che agevole

discernere l'onere complessivo (mensile e/o annuale) derivante dal contratto e comparare, quindi, le diverse offerte sul mercato.

Come è noto, gli interventi di *enforcement* che l'Autorità può compiere consentono soltanto di esigere la piena rispondenza tra quanto rappresentato nell'offerta promozionale e quanto effettivamente disciplinato dai contratti e dalle condizioni di fornitura.

In quest'ottica, potrebbe rivelarsi utile un intervento che promuova una semplificazione dell'attuale articolazione tariffaria, agevolando la percezione della relativa convenienza delle offerte da parte dei consumatori e stimolando, per questa via, la concorrenza tra le imprese.

Gli strumenti di comparazione delle offerte commerciali

Al fine di agevolare un ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero dell'energia, l'Autorità ritiene essenziale che le istituzioni competenti mettano a disposizione strumenti per fornire delucidazioni e informazioni adeguate, nonché per consentire ai consumatori di procedere al confronto e alla valutazione delle offerte disponibili, quale ad esempio il *Portale Offerte* predisposto da ARERA.

In quest'ottica, risulta essenziale migliorare ulteriormente il flusso informativo, la comparabilità e la comprensibilità delle offerte, con particolare riferimento, tra l'altro, all'oggetto della comparazione, all'arco temporale dell'analisi, alla base dati utilizzata, nonché alle modalità di calcolo dei prezzi.

Del resto, alcuni siti già offrono autonomamente dei servizi di comparazione tra le offerte, facilitando per i consumatori la conclusione dei contratti per loro più convenienti. Tali strumenti, tuttavia, possono orientarne indebitamente le scelte, se le informazioni ad essi rese risultano non veritiere o parziali.

Al riguardo, l'Autorità negli ultimi mesi ha svolto due procedimenti istruttori che hanno interessato società titolari rispettivamente dei siti comparatori delle offerte di energia elettrica e gas denominati *Comparasemplice* e *Supermoney*, in quanto:

- in fase di accesso ai siti, alcuni messaggi promozionali enfatizzavano la possibilità di conseguire significativi risparmi, senza fornire elementi informativi circa i criteri utilizzati dal professionista ai fini della loro quantificazione;
- in fase di ricerca, veniva proposta al consumatore una classificazione delle offerte (c.d. *ranking*), senza che fossero specificati i criteri di comparazione utilizzati;
- non veniva chiaramente indicato che i professionisti operavano in *partnership* con alcune società che erogavano i servizi di gas e luce – e, quindi, in situazione di conflitto di interessi.

Tali carenze informative apparivano rilevanti, in quanto il consumatore non era edotto del reale servizio offerto dal comparatore, delle caratteristiche di indipendenza e imparzialità dello strumento di comparazione, nonché delle successive attività di contatto e sollecitazione all'acquisto - tramite *call center* - non richieste dal consumatore stesso.

Un primo procedimento si è chiuso in data 5 dicembre 2023, con l'accoglimento degli impegni volti a rimuovere le criticità contestate³, mentre la seconda istruttoria si è conclusa in data 20 febbraio 2024 con l'accertamento di una pratica commerciale scorretta in violazione del Codice del Consumo, nonché con l'irrogazione di una sanzione pari a 1.480.000 euro⁴.

Il telemarketing aggressivo e le attivazioni non richieste di forniture di energia

In una fase di passaggio obbligato di milioni di utenti dal mercato tutelato al mercato libero, lo sfruttamento del canale telefonico si è intensificato ed ha assunto spesso carattere di aggressività.

Infatti, una diffusa modalità di vendita di cui si avvalgono molti operatori del settore consiste nella conclusione di contratti di energia via *teleselling*. A tal fine, opera sul mercato un'ampia rete di agenzie di *call center*, che promuovono i servizi energetici per conto delle società di vendita, con modalità tutt'altro che rispettose dei diritti dei consumatori, come emerge dalle numerosissime denunce degli utenti che pervengono quotidianamente all'Autorità.

Si tratta del fenomeno noto come "*telemarketing aggressivo e/o selvaggio*", consistente nell'effettuare telefonate reiterate e moleste da parte degli agenti di vendita, che sollecitano insistentemente l'adesione alle offerte commerciali di gas e luce, sulla base di informazioni non trasparenti e ingannevoli, allo scopo di indurre i consumatori alla conclusione del contratto. In particolare, i consumatori lamentano di essere oggetto di ripetuti contatti telefonici da parte di soggetti che: *i)* non si identificano; *ii)* utilizzano numerazioni telefoniche irraggiungibili o inesistenti; *iii)* spendono indebitamente il nome delle Autorità o di fantomatici uffici a tutela dei consumatori; *iv)* prospettano inverosimili risparmi sul prezzo delle forniture; *v)* sono indebitamente a conoscenza dei loro dati personali e bancari.

L'Autorità già in passato ha rappresentato la necessità di un intervento del legislatore al fine di contrastare efficacemente il fenomeno⁵.

³ Cfr. provvedimento 31010 del 5 dicembre 2023 - PS12577 - COMPARASEMPLICE-OFFERTE GAS E LUCE

⁴ Cfr. provvedimento 31065 del 20 febbraio 2024 - PS12578 - SUPERMONEY-OFFERTE GAS E LUCE

⁵ Audizione del Presidente dell'AGCM dinnanzi alla Commissione di inchiesta sulla tutela dei consumatori e degli utenti, Camera dei Deputati, 3 maggio 2022.

Sebbene, infatti, la riforma del Registro pubblico delle opposizioni si proponesse di limitare l'invasivo *modus operandi* degli operatori di *telemarketing*⁶, i risultati ottenuti sono stati del tutto insoddisfacenti.

A tale riguardo, l'esperienza dell'Autorità suggerisce che i sistemi che prevedono la scelta esplicita e preventiva di un servizio (*opt-in*), piuttosto che un meccanismo che ne consenta il rifiuto (*opt-out*), assicurano una più efficace tutela dei consumatori.

In tale ottica, si ritiene auspicabile un intervento normativo più incisivo, che valga ad arginare il fenomeno e a salvaguardare la scelta dei consumatori di non essere bersaglio di sollecitazioni indesiderate. In particolare, dovrebbe essere presidiato, tramite l'applicazione di sanzioni pecuniarie davvero deterrenti, il divieto di contattare telefonicamente, a fini commerciali, i consumatori che non vi abbiano previamente ed esplicitamente consentito chiedendo l'inclusione nell'apposito registro pubblico.

Per quanto riguarda la conclusione dei contratti a distanza di fornitura di energia elettrica e gas mediante canali telefonici, l'Autorità ha svolto, negli anni, numerosi interventi volti ad accertare e sanzionare le pratiche commerciali scorrette consistenti nelle attivazioni non richieste di fornitura, poste in essere da molti importanti operatori del settore anche per il tramite della rete di agenzie di *call center*⁷.

L'attivazione non richiesta di una fornitura di energia elettrica e/o gas è stata considerata una pratica aggressiva, sia nel caso di assenza di consenso allo *switching* da parte del consumatore, sia nel caso di consenso carpito attraverso la fornitura di informazioni ingannevoli e/o omissive nell'ambito delle procedure di vendita a distanza, tali da determinare un indebito condizionamento nel processo decisionale dei consumatori.

In questo contesto, occorre sottolineare che l'interposizione di uno o più soggetti nel rapporto fra l'operatore commerciale e la clientela non esclude la responsabilità dell'impresa. Pertanto, l'adozione di strategie commerciali ingannevoli o aggressive da parte delle agenzie di vendita – comprese le insistenti sollecitazioni telefoniche alla sottoscrizione di contratti di fornitura – sono imputabili anche all'operatore commerciale che ne trae in ultima analisi un

⁶ La riforma, entrata in vigore nel luglio 2022, consente di iscrivere anche le numerazioni mobili tra quelle che gli operatori non possono chiamare, di cancellare con la semplice iscrizione tutte le autorizzazioni al contatto rilasciate in passato con qualsiasi strumento, e di opporsi alle telefonate effettuate tramite sistemi automatizzati e senza operatore.

⁷ Cfr. provvedimenti 30542 del 14 marzo 2023 - PS12353 - ECOM-ENERGIA COMUNE/ATTIVAZIONI NON RICHIESTE ED ALTRI PROBLEMI; n. 30497 del 21 febbraio 2023 - PS12308 - AXPO ITALIA - PULSE/ATTIVAZIONI NON RICHIESTE, 30373 del 2 novembre 2022 - PS12096 - FINE DEL MERCATO TUTELATO-ATTIVAZIONE NUOVI CONTRATTI ENEL ENERGIA NEL MERCATO LIBERO e 26318 del 21 dicembre 2016 - PS6259 - IREN MERCATO-ATTIVAZIONI NON RICHIESTE.

vantaggio economico, quante volte sia possibile dimostrare una carenza di diligenza professionale.

Il Consiglio di Stato ha infatti precisato che “il mancato impiego della diligenza ordinariamente pretendibile da parte dell'operatore commerciale, *in eligendo* e *in vigilando*, riguarda non soltanto le condotte direttamente poste in essere da quest'ultimo, ma anche le attività che siano state demandate ad altri e che vengano, conseguentemente, eseguite nell'immediato interesse del mandante”⁸.

Tuttavia, la necessità di provare in concreto il deficit di diligenza professionale del fornitore - in un contesto in cui permangono fortissimi gli incentivi economici delle reti di vendita alla stipula dei contratti - limita la capacità dell'Autorità di garantire un ristoro efficace ai consumatori danneggiati dalle pratiche illecite e agevola l'elusione delle norme da parte degli operatori meno scrupolosi.

L'Autorità, pertanto, auspica che le attività di promozione e stipula dei contratti poste in essere dalle reti di vendita esterna siano imputabili *ex lege* alle imprese che ne beneficiano a titolo di responsabilità oggettiva, in tal modo inducendole ad effettuare controlli seri e puntuali.

La cooperazione tra AGCM e ARERA

Già nel corso del 2022, l'Autorità ha lanciato in collaborazione con ARERA la campagna di comunicazione denominata *#difenditicosi*, destinata ai consumatori e incentrata sul tema del *teleselling* aggressivo.

L'iniziativa è nata a seguito delle numerose segnalazioni rivolte ad ARERA e ad AGCM sulle condotte dei *call center* che promuovono in modo aggressivo contratti per il libero mercato dell'energia e in generale per i servizi di *utilities*, ottenendone talvolta la sottoscrizione con dei veri e propri raggiri.

A supporto della campagna è stato progettato e realizzato un minisito AGCM/ARERA denominato “*difenditicosi.it*”, destinato a fornire al pubblico tutte le informazioni utili per difendersi dalle condotte aggressive dei call center e per stipulare contratti via *teleselling* in modo consapevole, nonché a informare i consumatori sui ruoli e sui poteri di AGCM e ARERA. Sono stati, poi, realizzati uno spot TV e uno spot radio, entrambi da 30 secondi, diffusi sulle reti RAI, con l'obiettivo di informare i consumatori sull'importanza di effettuare scelte ponderate in materia di contratti stipulati al telefono e invitarli a visitare il sito *difenditicosi.it*. I video informativi e i video tutorial realizzati nell'ambito della suddetta campagna sono stati altresì diffusi sul web e

⁸ Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza del 23 giugno 2023, n. 6177.

sui canali social delle due Autorità, generando oltre 7 milioni di *video views* e oltre 126 milioni di *impressions*.

Nei primi mesi del 2024, in seguito all'aumento della pressione dei call center in vista della scadenza del servizio di maggior tutela (prevista per il mese di luglio), AGCM e ARERA hanno ritenuto necessaria una riprogrammazione della campagna, con gli stessi contenuti e modalità di diffusione, considerando di cruciale importanza fornire ai consumatori uno strumento importante per contrastare il fenomeno del teleselling aggressivo.

In conclusione, l'Autorità auspica che nel prosieguo dei lavori parlamentari si tenga utilmente conto delle proprie osservazioni e ringrazia per l'attenzione prestata.