AS2193 –DISCIPLINA DELLE SOLLECITAZIONI COMMERCIALI TELEFONICHE NEL SETTORE DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS INTRODOTTA DAL DECRETO BOLLETTE

Roma, 24 settembre 2026

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei deputati
Presidente del Consiglio dei ministri

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella sua adunanza del 22 settembre 2026, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito alla disciplina delle sollecitazioni commerciali telefoniche relative ai contratti di fornitura di energia elettrica e gas introdotta nell'articolo 51 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (di seguito, "Codice del consumo"), dall'articolo 1, comma 5-*bis*, del decreto-legge 20 febbraio 2026, n. 21 (di seguito, "Decreto Bollette"), convertito, con modificazioni, dalla legge 10 aprile 2026, n. 49.

La disposizione si inserisce nel più ampio contesto delle misure adottate con il Decreto Bollette in una fase caratterizzata da particolare attenzione al costo delle forniture di energia elettrica e gas e all'esigenza di rafforzare la tutela degli utenti del settore. In tale contesto, il legislatore ha inteso rafforzare la protezione dei consumatori rispetto alle sollecitazioni commerciali telefoniche relative alle forniture energetiche, anche al fine di contrastare fenomeni di telemarketing abusivo o comunque idonei a compromettere una scelta libera e consapevole.

Tali finalità di tutela sono pienamente condivisibili. Nondimeno, l'attuale formulazione della disciplina in questione appare presentare alcuni profili di criticità concorrenziale, suscettibili di incidere sulle condizioni di ingresso e di espansione nel mercato *retail* dell'energia da parte di operatori che non dispongono di una preesistente base clienti *energy*, nonché sulla contendibilità della relativa clientela e sull'operatività di alcuni canali di acquisizione della domanda.

Il comma 8-*bis* dell'articolo 51 del Codice del consumo vieta le sollecitazioni commerciali per telefono, anche mediante l'invio di messaggi, finalizzate alla proposta o alla conclusione di contratti di fornitura di energia elettrica e gas, contemplando due eccezioni al divieto. In particolare, il contatto è consentito quando: i) sia stato direttamente richiesto dal consumatore attraverso le interfacce informatiche del professionista; ovvero ii) sia rivolto a un consumatore già cliente di energia elettrica o gas del professionista e questi abbia espresso uno specifico consenso a ricevere proposte commerciali. I contratti conclusi a seguito di contatti effettuati in violazione della disciplina sono nulli[1].

La seconda eccezione al divieto sopra citato determina una differenziazione tra operatori del settore dell'energia e operatori dei servizi di telecomunicazioni (di seguito, "TLC") con riguardo alle condizioni alle quali è consentita la commercializzazione telefonica[2] delle relative offerte e l'utilizzo delle rispettive *customer bases*.

Un operatore di telecomunicazioni attivo anche nel settore energetico non può, infatti, utilizzare la propria base di clienti esclusivamente TLC per proporre telefonicamente servizi di energia elettrica o gas, anche laddove tali clienti abbiano validamente prestato il consenso a ricevere comunicazioni commerciali (non essendo, in tal caso, soddisfatto il requisito della sussistenza di un preesistente rapporto di fornitura energetica)[3]. Un operatore energetico può, invece, continuare, alle condizioni previste dalla disposizione, a proporre offerte *energy* ai propri clienti e può altresì rivolgere agli stessi offerte di telecomunicazioni, non essendo queste ultime ricomprese nel divieto di cui al comma 8-*bis*. Il

---

[1] *[Il comma 8-ter stabilisce, infatti, che i "contatti telefonici di cui al comma 8-bis sono effettuati dal professionista da un numero che lo identifica univocamente. I contratti stipulati a seguito di contatto effettuato in violazione di quanto previsto dal comma 8-bis e dal presente comma sono nulli. Il consumatore può avvalersi degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie di cui alla parte V, titolo II-bis, e del servizio di conciliazione dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente". Il successivo comma 8-quater attribuisce al Garante per la protezione dei dati personali e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni specifiche competenze in relazione alle chiamate effettuate in violazione della disciplina, prevedendo, al ricorrere dei relativi presupposti, la sospensione delle linee telefoniche interessate.]*

[2] *[O attraverso l'invio messaggi. Nel prosieguo della presente segnalazione, i riferimenti alla commercializzazione o alle sollecitazioni telefoniche si intendono comprensivi anche dell'invio di messaggi.]*

[3] *[Il contatto resta, invece, consentito quando sia stato direttamente richiesto dal consumatore attraverso l'interfaccia informatica del professionista oppure quando il cliente TLC sia anche già cliente energia/gas dello stesso operatore (e abbia prestato lo specifico consenso richiesto dalla disposizione).]*

medesimo regime appare applicabile anche alle offerte convergenti (*bundle*) che comprendono una componente energetica[4].

Tale assetto appare idoneo a incidere sulle condizioni di ingresso e di espansione nel mercato *retail* dell'energia da parte dei vari operatori e, in particolare, sulla possibilità di valorizzare la propria base clienti per proporre servizi ulteriori rispetto a quelli dalla stessa già acquistati (*cross-selling*) e per sviluppare offerte integrate che combinino servizi energetici e di telecomunicazioni (*multiutility*). Ne deriva una asimmetria nelle possibilità per gli operatori di espandersi nel settore energetico *retail* e di competere nello sviluppo di offerte convergenti. L'effetto appena descritto non sembra, peraltro, circoscritto ai soli operatori di telecomunicazioni, riguardando più in generale qualsiasi soggetto privo di una base clienti *energy* pregressa.

La disciplina in questione può, inoltre, incidere sulla contendibilità della clientela. Il canale telefonico resta infatti utilizzabile, alle condizioni previste dal comma 8-*bis*, nei confronti dei propri clienti *energy*, mentre ne risulta limitato l'utilizzo per raggiungere consumatori già serviti da altri fornitori. Tale selettività può rafforzare gli effetti di *retention* a favore degli operatori già titolari dei rapporti di fornitura, riducendo le occasioni per i consumatori di ricevere e confrontare offerte alternative e, conseguentemente, la mobilità della domanda e la pressione concorrenziale sugli operatori sopra citati.

Un ulteriore profilo meritevole di attenzione riguarda i soggetti attivi nell'intermediazione commerciale e nella comparazione tariffaria. La prima eccezione prevista dal comma 8-*bis*, nel richiedere che il contatto sia stato richiesto direttamente dal consumatore attraverso le interfacce informatiche del professionista, potrebbe invero limitare il ricorso a intermediari indipendenti per l'acquisizione di potenziali clienti, nonché l'operatività dei soggetti che prestano servizi di comparazione tariffaria. Nella misura in cui tali soggetti consentano agli operatori di raggiungere legittimamente clientela diversa da quella già acquisita e agevolino il confronto tra offerte concorrenti, una limitazione della loro operatività, anche nell'ipotesi in cui il contatto sia stato direttamente richiesto dal consumatore attraverso le interfacce informatiche dell'intermediario, potrebbe incidere sulle condizioni di accesso alla domanda e sulla capacità delle imprese che se ne avvalgono di contendere la clientela ai concorrenti già presenti sul mercato. L'esigenza di assicurare una maggiore neutralità concorrenziale della disciplina rispetto ai diversi modelli distributivi non dovrebbe, peraltro, tradursi in un affievolimento delle tutele riconosciute ai consumatori. Un eventuale intervento di revisione dovrebbe, pertanto, coniugare la possibilità di ricorrere a forme lecite di intermediazione e comparazione con il mantenimento dei rigorosi standard di correttezza e trasparenza che hanno costantemente orientato l'attività dell'Autorità in materia di *teleselling*, a garanzia della piena consapevolezza del consumatore nelle proprie scelte commerciali.

Va infine rilevato che l'opportunità di rivedere la disciplina in esame ha già formato, in più occasioni, oggetto di attenzione da parte del legislatore nazionale, con riguardo alla possibilità di superarne l'attuale delimitazione settoriale e di ripensarne più complessivamente l'impianto. Tale circostanza assume rilievo anche in considerazione del fatto che esigenze di tutela dei consumatori rispetto alle sollecitazioni commerciali telefoniche possono porsi con riferimento a settori ulteriori rispetto a quello oggi specificamente considerato. Sotto tale profilo, la mera estensione dell'attuale regime ad altri comparti (quale quello delle telecomunicazioni), pur potendo attenuare alcune delle asimmetrie sopra evidenziate tra operatori energetici e operatori di TLC, potrebbe non risultare comunque idonea a superare le criticità connesse alle condizioni di acquisizione della clientela e al ricorso a forme indipendenti di intermediazione e comparazione.

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Autorità auspica pertanto che, nell'ambito del riesame della disciplina contenuta nei commi 8-*bis* e ss. dell'articolo 51 del Codice del consumo, siano individuate soluzioni che, nel preservare pienamente la tutela dei consumatori e il contrasto alle sollecitazioni commerciali abusive, consentano di superare i profili concorrenziali sopra evidenziati assicurando un assetto concorrenzialmente neutro rispetto al settore interessato, alla provenienza dell'operatore e al modello distributivo utilizzato. Tali soluzioni dovrebbero in particolare evitare ingiustificate asimmetrie nelle condizioni di ingresso e di espansione degli operatori e di ostacoli allo sviluppo di offerte convergenti, preservare la contendibilità della clientela, consentire il ricorso a forme lecite di intermediazione e comparazione, in coerenza con i principi di cui agli articoli 3 e 41 Cost., nonché con l'articolo 56 TFUE.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

IL PRESIDENTE
Saverio Valentino

[4] *[Le offerte aventi a oggetto esclusivamente servizi di telecomunicazioni restano, invece, estranee all'ambito applicativo del comma 8-bis.]*