

Bruxelles, 15.11.2012
COM(2012) 663 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Rendere efficace il mercato interno dell'energia

{SWD(2012) 367 final}
{SWD(2012) 368 final}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Rendere efficace il mercato interno dell'energia

1. INTRODUZIONE

L'Unione europea ha bisogno di un mercato interno dell'energia competitivo, integrato e fluido che costituisca un'impalcatura solida nella quale i flussi di energia elettrica e di gas si dirigano dove sono necessari. Per affrontare le sfide che si pongono all'Europa in tema di energia e di clima assicurando nel contempo alle famiglie e alle aziende un approvvigionamento energetico sicuro a prezzi accessibili, l'UE deve far sì che il mercato interno europeo dell'energia sia in grado di funzionare in modo efficiente e flessibile. Nonostante i grandi progressi degli ultimi anni nel funzionamento del mercato dell'energia, occorre impegnarsi ancora per integrare i mercati, migliorare la concorrenza e rispondere alle nuove sfide. Come sottolinea la Commissione nella tabella di marcia per l'energia 2050¹, la piena integrazione delle reti e dei sistemi energetici europei e l'apertura dei mercati energetici sono tappe fondamentali per il passaggio ad un'economia a basse emissioni di CO₂ e per il mantenimento di un approvvigionamento sicuro a costi il più possibile contenuti.

Senza modifiche di fondo del funzionamento del mercato dell'energia, il sistema energetico europeo perderà affidabilità e diventerà più costoso, a scapito della competitività dell'Unione e del benessere al suo interno, e rallenteranno i progressi verso la decarbonizzazione: si tratta di tendenze che possiamo invertire investendo urgentemente nell'infrastruttura di produzione, trasporto e distribuzione e nello stoccaggio. È necessario ammodernare i sistemi energetici esistenti, per un costo stimato di mille miliardi di euro², ma anche promuovere misure di miglioramento dell'efficienza, stimolare la libera concorrenza e emancipare i consumatori affinché assumano un ruolo attivo ed esercitino pienamente i diritti e le possibilità di scelta di cui godono.

I capi di Stato o di governo europei hanno pertanto fissato un termine preciso - il 2014 - per il completamento del mercato interno dell'energia. Questo mercato non è un fine in sé, bensì uno strumento essenziale per il concretamento delle massime aspirazioni dei cittadini dell'UE: crescita economica, lavoro, soddisfacimento sicuro dei bisogni essenziali a costi accessibili e competitivi, sfruttamento sostenibile delle risorse limitate.

Entro il 2014 si dovrà dare piena attuazione alla normativa vigente, anche predisponendo le norme tecniche essenziali a livello UE e dotando le autorità di regolamentazione degli strumenti e risorse necessari all'attuazione effettiva della normativa. Dovranno essere pronti e operativi mercati transfrontalieri del gas e dell'energia elettrica ovunque nell'UE e dovrà essere a buon punto l'attuazione dei piani di completamento e ammodernamento delle reti dell'Unione e della loro conversione in reti intelligenti. Soltanto quando tutto questo si sarà concretato i consumatori potranno trarre tutti i vantaggi dal mercato interno dell'energia.

¹ COM(2011) 885.

² COM(2011) 658 definitivo.

Al momento l'Unione non sta tenendo il passo necessario per rispettare il termine del 2014: gli Stati membri non soltanto procedono a rilento nell'adeguamento della normativa nazionale e nella creazione di mercati realmente competitivi cui partecipino i consumatori, ma devono anche abbandonare le politiche introspettive o d'ispirazione nazionale e resistere a coloro che le invocano. Si tratta infatti di atteggiamenti che impediscono il funzionamento efficace del mercato interno, e che mettono anzi a repentaglio i progressi già compiuti verso il mercato interno dell'energia. È tuttavia chiaro il valore aggiunto realizzabile convogliando assieme le politiche energetiche degli Stati membri e creando sistemi energetici efficienti e sicuri che valichino i confini nazionali.

La presente comunicazione ribadisce i vantaggi insiti in mercati europei dell'energia integrati e illustra le modalità che permetteranno al mercato di concretare al più presto tutte le sue potenzialità e di rispondere ai bisogni e alle aspettative dei cittadini e delle imprese dell'UE. Data l'importanza che riveste per l'approfondimento del mercato unico, la presente iniziativa è annoverata tra le 12 azioni prioritarie stabilite dalla comunicazione "L'Atto per il mercato unico II - Insieme per una nuova crescita"³.

2. MERCATI DELL'ENERGIA APERTI, INTEGRATI E FLESSIBILI: I VANTAGGI

I governi nazionali, le imprese e i cittadini devono essere convinti che il mercato interno offre loro i massimi vantaggi possibili, cosa che al momento non avviene. Il mercato della produzione presenta ancora un grado elevato di concentrazione: in otto Stati membri oltre l'80% della produzione di energia è ancora controllata dall'ex monopolista. In un mercato dell'energia ben funzionante, che idealmente risolva la questione dei costi degli effetti esterni, gli investimenti nella produzione dovrebbero essere guidati da considerazioni di mercato piuttosto che dalle sovvenzioni. Nella percezione generale il comparto energetico si esplica in mercati non trasparenti o poco aperti ai nuovi operatori, compresi i prestatori di servizi sul versante della domanda. L'efficienza energetica non può contare su investimenti razionali sotto il profilo economico, o almeno non in misura sufficiente. La soddisfazione dei consumatori è scarsa, persino negli Stati membri il cui mercato dell'energia è già abbastanza competitivo.

Eppure, i vantaggi già recati dal mercato interno dell'energia sono innegabili e le possibilità di benefici si confermano più allettanti che mai.

2.1. Grandi risultati già conseguiti

Più scelta e flessibilità per il consumatore

Almeno 14 società di energia elettrica e/o del gas sono oggi attive in più di uno Stato membro e all'interno di 20 Stati membri operano più di tre fornitori di energia elettrica principali⁴. Nei due terzi degli Stati membri la scelta tra vari fornitori è oggi offerta persino alle famiglie e alle piccole aziende.

I sistemi di raffronto delle tariffe hanno aiutato i consumatori a trovare un'offerta più conveniente e la consapevolezza dei vantaggi risultanti dal cambio di fornitore ha determinato

³ COM(2012) 573 final.

⁴ Cfr. anche tabella 12 del documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo ai mercati dell'energia nell'Unione europea nel 2011 ("documento di lavoro 1").

percentuali elevate di trasferimenti in vari Stati membri, dalla Svezia al Regno Unito, dall'Irlanda al Belgio e alla Repubblica ceca⁵.

Più competitività nelle tariffe

L'apertura dei mercati, l'aumento degli scambi transfrontalieri e dell'integrazione dei mercati⁶ e il rafforzamento della concorrenza sono tutti fattori, promossi dalla normativa dell'UE e dall'applicazione rigorosa delle norme sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato, che permettono di tenere sotto controllo i prezzi dell'energia⁷, contribuiscono a trattenere nell'UE posti di lavoro nel settore manifatturiero e recano vantaggi a tutti i consumatori.

La visibilità di quest'effetto sui prezzi è tuttavia limitata dal fatto che la bolletta pagata dal consumatore va oltre la mera componente energetica: una parte consistente del totale è rappresentata da quote per i servizi di rete (trasporto e distribuzione) e da imposte e prelievi⁸. Tali quote, imposte e prelievi, che non sono sempre distribuiti equamente fra tutte le categorie di consumatori e gravano in particolare sulle famiglie, sono tutte componenti della bolletta fissate a livello di Stato membro in base alle politiche nazionali⁹. In alcuni Stati membri le imposte e i prelievi incidono per circa il 50% sulla bolletta energetica finale¹⁰. Nell'UE-15 la componente fiscale della bolletta finale a carico della clientela domestica è passata in media dal 22% del 1998 al 28% del 2010¹¹.

Più liquidità e trasparenza sui mercati all'ingrosso

Si è assistito ad un miglioramento graduale della liquidità e della trasparenza sui mercati organizzati dell'energia elettrica, riconducibile all'accoppiamento di mercato fra Stati

-
- ⁵ Commissione europea, DG SANCO, Quadri di valutazione dei mercati dei beni di consumo - http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms7_en.htm.
Studio sul funzionamento dei mercati elettrici al dettaglio per i consumatori dell'Unione europea (*The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union*) – per conto della Commissione europea, DG SANCO, 2010 ("studio sui mercati elettrici al dettaglio").
http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf.
- ⁶ Cfr. documento di lavoro 1, pag. 47.
- ⁷ Mentre negli ultimi anni il prezzo delle materie prime energetiche è aumentato, su base annua, del 14% per il greggio, di quasi il 10% per il gas e dell'8% per il carbone, il prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica nell'UE è aumentato in misura notevolmente inferiore, vale a dire del 3,4%. Cfr. documento di lavoro 1, figura 29.
- ⁸ Le imposte e i prelievi mirano, tra l'altro, a rispecchiare gli effetti esterni ambientali del consumo di energia, come raccomandato sia dalla Commissione nelle analisi annuali della crescita 2011 e 2012 (COM (2011) 11 definitivo e COM (2011) 815 definitivo) sia dalle conclusioni del Consiglio europeo (EUCO 10/1/11 REV1), nell'ottica dello spostamento dell'imposizione dal lavoro a fattori quali il consumo e l'inquinamento ambientale, tenendo nella debita considerazione la competitività dell'industria dell'UE e i prezzi al consumo. Possono tuttavia essere usati anche per aumentare le entrate.
- ⁹ Per maggiori informazioni sulle componenti nei singoli Stati membri, cfr. documento di lavoro 1, parte 3.
- ¹⁰ Cfr. documento di lavoro 1, parte 2, figura 33.
- ¹¹ Cfr. studio sull'evoluzione dei prezzi (1998–2011) sui mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas nell'UE (*Price developments on the EU retail markets for electricity and gas 1998 – 2011*), pag. 2 - http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/doc/analysis_retail.pdf. La percentuale media rappresentata dalla tassazione ambientale nel gettito fiscale totale nell'UE è tuttavia in calo, v. la pubblicazione sulle tendenze fiscali nell'Unione europea, Unione europea 2011 (*Taxation trends in the European Union, European Union 2011*) - http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-11-001/EN/KS-DU-11-001-EN.PDF

membri¹² che, partito dal nordovest dell'UE, è andato costantemente diffondendosi alle altre regioni. Gli Stati “accoppiati” sono attualmente 17. Un altro contributo positivo alla costruzione del mercato interno dell'energia elettrica è stata, nel 2007, la costituzione del mercato panirlandese, a copertura dell'intera isola. Grazie a questi sviluppi si sono registrati un aumento del commercio transfrontaliero e una maggiore convergenza dei prezzi¹³. La trasparenza è in aumento, anche grazie al regolamento (UE) n. 1227/2011 concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso (REMIT), adottato nel 2011¹⁴.

Con il continuo aumento degli scambi fra società del gas, si è assistito tra il 2003 e il 2011 alla spettacolare decuplicazione delle piattaforme di negoziazione per lo scambio di gas (“hub del gas”). I mercati dell'UE dotati di hub del gas liquidi hanno potuto trarre vantaggi di gran lunga superiori dall'esposizione alla concorrenza tra diverse forme di gas, compresi i mercati mondiali del gas naturale liquefatto (GNL) sui quali hanno influito eventi verificatisi al di fuori dell'Unione quali, ad esempio, la cosiddetta “rivoluzione del gas di scisto” negli Stati Uniti. Gli effetti benefici che ne sono scaturiti per i prezzi all'ingrosso del gas sui mercati liquidi e competitivi nell'UE contrastano in modo stridente con la situazione regnante sui mercati caratterizzati da liquidità e concorrenza minori¹⁵.

Più sicurezza dell'approvvigionamento

Un altro effetto della maggiore liquidità dei mercati all'ingrosso è stato il miglioramento della sicurezza di approvvigionamento nell'UE. Per quanto riguarda il gas, tra il 2000 e il 2010 il numero di paesi grandi fornitori dell'Europa è salito da 14 a 23. Costituiscono un esempio lampante dei conseguenti effetti sulla sicurezza dell'approvvigionamento i fatti di inizio febbraio 2012, quando una domanda eccezionalmente elevata di gas ed energia elettrica, dovuta alla rigidità delle temperature, ha coinciso con una riduzione delle importazioni di gas. Nei vari hub del gas e nelle diverse borse dell'energia elettrica dell'UE occidentale, i segnali di prezzo a breve termine hanno incanalato il gas dove vi era maggior bisogno e hanno assicurato che tutta la capacità di produzione elettrica disponibile fosse caricata sulle linee: l'approvvigionamento del consumatore finale non ha quindi risentito minimamente della situazione.

Più coordinamento e trasparenza nelle relazioni con i paesi terzi

L'UE e gli Stati membri sono consapevoli che occorre approfondire un impegno maggiore per coordinarsi nelle relazioni esterne in campo energetico¹⁶, in particolare nei rapporti con i paesi di produzione, di transito e di consumo¹⁷, per aumentare il peso dell'Unione nelle relazioni commerciali a sfondo energetico.

¹² L'accoppiamento di mercato ottimizza la capacità d'interconnessione e permette il flusso dell'energia elettrica dalle zone in cui il prezzo è basso a quelle in cui è alto collegando automaticamente acquirenti e venditori al di qua e al di là della frontiera.

¹³ La Commissione vigila a che, nell'instaurare la cooperazione necessaria ai fini dei progetti di accoppiamento di mercato, le borse dell'energia elettrica non scivolino in pratiche anticompetitive.

¹⁴ GU L 326 dell'8.12.2011, pag. 1.

¹⁵ Cfr. documento di lavoro 1, pag. 31, mappa 1.

¹⁶ Decisione n. 994/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce un meccanismo per lo scambio di informazioni riguardo ad accordi intergovernativi fra Stati membri e paesi terzi nel settore dell'energia – GU L 299 del 27.10.2012, pag. 13. Cfr. anche COM(2012) 218 final.

¹⁷ Le autorità di regolamentazione nazionali attive in Europa si coordinano sulle questioni internazionali in sede di Consiglio dei regolatori europei dell'energia (CEER).

Su iniziativa dell'Unione, i vantaggi derivanti dall'applicazione delle norme del mercato interno dell'energia dell'UE sono stati estesi ai paesi dei Balcani occidentali e paesi limitrofi, in particolare con il trattato che istituisce la Comunità dell'energia¹⁸. La Comunità dell'energia può, e anzi dovrebbe, ampliarsi al fine di instaurare un mercato energetico in continua crescita che oltrepassi i confini dell'UE. L'Unione, la Comunità dell'energia e altri paesi limitrofi traggono reali vantaggi dagli scambi di energia effettuati su mercati efficienti, che creano valore per i paesi importatori così come per quelli esportatori e consentono la complementarità nell'impiego delle risorse naturali nelle diverse regioni. L'UE assiste e sostiene i paesi della Comunità dell'energia nel far fronte alle sfide che si pongono loro nell'applicazione delle norme del mercato interno dell'energia.

Si sono compiuti progressi considerevoli anche nella definizione, ispirata ai principi del mercato interno dell'energia, di migliori pratiche di regolamentazione e di norme tecniche comuni con i paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, spianando la via all'afflusso nel mercato interno dell'energia di ingenti quantità di energia rinnovabile e al varo di progetti infrastrutturali comuni nell'ambito della politica europea di vicinato.

2.2. Ulteriori risultati possibili

A complemento dei vantaggi illustrati, sono attesi a breve risultati dai lavori in corso in vari settori.

Più potere al consumatore sul controllo della bolletta energetica

È probabile che i prezzi dell'energia continuino a aumentare in futuro a causa, tra l'altro, della domanda mondiale di combustibile - che non conosce flessioni - e della necessità d'investire nella manutenzione e modernizzazione dei sistemi energetici obsoleti dell'UE¹⁹. Il mercato interno dell'energia può tuttavia assicurare che gli investimenti siano improntati alla massima efficienza in termini di costi possibile e che, grazie alle pressioni competitive sui fornitori, i costi al netto delle imposte per le famiglie e le aziende restino sotto controllo. Si stima che già oggi i consumatori dell'Unione possano risparmiare fino a 13 miliardi di EUR l'anno passando alla tariffa elettrica più economica disponibile sul mercato²⁰. Si tratta di un potenziale che resta ampiamente irrealizzato, perché molti non sono ancora del tutto consapevoli delle possibilità create dal mercato oppure non sono in grado di sfruttarle pienamente²¹.

Più controllo dei consumi grazie alle tecnologie intelligenti

Nuovi servizi energetici aperti a nuovi operatori e incentivi di mercato possono aiutare i consumatori a gestire meglio la bolletta, perché permettono loro di consumare energia in modo più economico e di trasformarsi più facilmente in produttori di energia elettrica.

Questa tendenza sarà sostenuta da ulteriori sviluppi tecnici: i sistemi di misurazione intelligenti favoriscono la microproduzione da parte dei consumatori e possono contribuire a

¹⁸ Sono parti del trattato, firmato nel 2005, i paesi dei Balcani occidentali, l'Ucraina e la Moldova; Norvegia, Turchia, Armenia e Georgia hanno lo status di osservatori.

¹⁹ Cfr. comunicazione della Commissione "Tabella di marcia per l'energia 2050", pagg. 2, 5, 6 e 7. La decarbonizzazione del sistema energetico non verrebbe a costare più del mantenimento delle politiche attuali.

²⁰ Studio sui mercati elettrici al dettaglio.

²¹ La sensibilizzazione dei consumatori è scarsa in tutta l'UE: solo uno su tre raffronta le diverse offerte - cfr. studio sui mercati elettrici al dettaglio.

ridurre i consumi energetici delle famiglie; permettono altresì di adeguare in tempo reale il consumo di energia elettrica alle fluttuazioni dei prezzi sul mercato, con dimostrata riduzione del 13% del costo dell'energia per le famiglie, ma con margini di risparmio addirittura maggiori se combinati con la domotica²².

La nuova direttiva sull'efficienza energetica²³, che comprende disposizioni sulla generazione distribuita e sulla risposta alla domanda, contribuirà ad un'evoluzione in tal senso del mercato. La cooperazione tra servizi erogatori (in particolare, tra settore energetico e telecomunicazioni) è in grado di assicurare l'efficienza dei relativi investimenti sotto il profilo dei costi²⁴.

Più concorrenza grazie al migliore accesso alle reti di trasporto

La mera esistenza delle reti di trasporto non è sufficiente, altrettanto importante è che tutti gli operatori del mercato siano in grado di usufruirne: questa la conclusione cui la Commissione è giunta nel 2007 al termine dell'indagine settoriale sul funzionamento dei mercati dell'energia²⁵.

La mancanza di un accesso aperto e non discriminatorio all'infrastruttura di trasporto ha impedito ai nuovi operatori di concorrere liberamente sul mercato. La normativa dell'UE obbliga già gli Stati membri a separare (disaggregare) le attività di trasporto da quelle di fornitura²⁶. È emerso un nuovo comparto nel settore, concentrato solo sul trasporto e caratterizzato da una copertura sempre più transfrontaliera. Le reti europee dei gestori dei sistemi di trasporto (ENTSO-E e ENTSG) e l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) svolgono una funzione importante nell'assicurare un uso più efficiente dell'infrastruttura esistente, così come la pianificazione e lo sviluppo ottimale dell'infrastruttura nuova, ispirati a una prospettiva europea piuttosto che aziendale e basati sulle migliori tecnologie disponibili. Ai fini dell'accesso effettivo all'infrastruttura di trasporto in tutta l'UE occorrerà continuare ad assicurare il rispetto rigoroso delle norme sulla disaggregazione e sulla concorrenza.

Più efficienza nell'uso e nello sviluppo delle reti

All'ulteriore miglioramento dell'efficienza delle reti possono giovare norme tecniche paneuropee (orientamenti e codici vincolanti). L'accesso all'infrastruttura dovrebbe essere semplificato per i fornitori e per l'utenza, che dovrebbero altresì beneficiare della diminuzione dei costi delle operazioni commerciali transfrontaliere. Per il gas, gli ostacoli che si frappongono all'accesso alla rete possono essere rimossi grazie a nuove norme sulla gestione della congestione e sull'allocazione trasparente delle capacità nei gasdotti. Per l'energia elettrica, la combinazione di nuove norme tecniche (in materia di mercati transfrontalieri di

²² Studio Vaasaett sul potere alla domanda ("Empower Demand") - <http://www.esmig.eu/press/filestor/empower-demand-report.pdf>

²³ COM(2011) 370.

²⁴ Consultazione pubblica della DG CNECT: http://ec.europa.eu/information_society/policy/doc/library/public_consult/cost_reduction_hsi?cost_reduction.pdf.

²⁵ COM(2006) 851 definitivo.

²⁶ Finora la Commissione ha ricevuto proposte di decisioni di certificazione relative ad oltre 40 gestori di sistemi di trasporto (GST), sui 99 che devono essere certificati, in 13 Stati membri, di cui 18 da certificare come proprietà disaggregata.

bilanciamento e di mercati infragiornalieri liquidi²⁷, ad esempio) e reti intelligenti dovrebbe contribuire al miglioramento della flessibilità sistemica, all'integrazione su vasta scala dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili e alla partecipazione delle risorse di risposta alla domanda in parallelo alla produzione. I produttori di energia rinnovabile potranno così partecipare a pieno titolo a un mercato realmente competitivo e assumere gradualmente le stesse responsabilità che incombono ai produttori di energia convenzionale, anche in termini di bilanciamento.

3. TRARRE IL MASSIMO DAL MERCATO INTERNO DELL'ENERGIA

Sebbene i vantaggi di un mercato interno dell'energia efficiente vadano palesandosi, il suo completamento entro il 2014 comporta sfide da affrontare con urgenza: l'inerzia potrebbe mettere a repentaglio il passaggio, per il 2020 e oltre, a sistemi a basse emissioni di CO₂, efficienti in termini energetici, sostenibili e innovativi e potrebbe compromettere la possibilità di realizzare al minor costo possibile gli investimenti necessari e urgenti, o addirittura di realizzarli in assoluto.

3.1. La sfida dell'attuazione

3.1.1. Attuazione del terzo pacchetto energia

Il mercato interno dell'energia poggia su un'architettura chiara, delineata nel terzo pacchetto energia²⁸ e nella normativa che lo integra²⁹. Le fondamenta sono gettate, ma, perché il mercato interno dell'energia funzioni, occorre assicurarne l'attuazione effettiva³⁰ che, dati gli effetti negativi che ciò avrebbe per tutti, non ammette ritardi, né per le parti che vertono sull'apertura del mercato né per le disposizioni volte all'emancipazione e difesa effettive del consumatore.

²⁷ I mercati infragiornalieri e di bilanciamento permetteranno ai partecipanti (consumatori compresi) di adeguare la produzione e il consumo in funzione dell'evolversi della situazione, in particolare in funzione dei prezzi. Sono necessari mercati infragiornalieri liquidi per permettere l'adeguamento a frequenza oraria degli schemi di offerta e domanda, che in Europa ancora non avviene dappertutto. I mercati transfrontalieri di bilanciamento concorreranno a risparmiare i costi superflui indotti dall'appalto dei servizi di bilanciamento su base puramente nazionale. Grazie a tali meccanismi, si potrà realizzare in ogni momento l'abbinamento tra domanda e offerta a dimensione transfrontaliera.

²⁸ Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE + regolamenti (CE) nn. 713/2009, 714/2009 e 715/2009.

²⁹ In particolare: regolamento (UE) n. 994/2010 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga la direttiva 2004/67/CE del Consiglio, REMIT e proposta di regolamento sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee.

³⁰ La politica di attuazione del terzo pacchetto energia è stata illustrata dalla Commissione nella comunicazione "Una governance migliore per il mercato unico" – COM(2012) 259 final - cui il Consiglio europeo dell'ottobre 2012 si è richiamato nell'esortare gli Stati membri a intervenire con urgenza. Il *follow-up* di tale politica sarà attuato, tra l'altro, nel contesto del Semestre europeo.

La Commissione sta conducendo, in via prioritaria, procedimenti d'infrazione nei confronti degli Stati membri che non hanno ancora recepito pienamente le direttive del terzo pacchetto energia oppure che non le hanno recepite correttamente³¹. La Commissione intende comunicare periodicamente un aggiornamento sullo stato di attuazione della normativa relativa al mercato interno dell'energia nei vari Stati membri e sull'andamento dei procedimenti d'infrazione.

Con il sostegno del CEER, la Commissione agevolerà gli Stati membri nello scambio di migliori pratiche su temi d'importanza fondamentale per il consumatore, quali i sistemi di raffronto delle tariffe, la formazione trasparente del prezzo e della bolletta, l'approfondimento del concetto di consumatore vulnerabile.

Si esortano le autorità nazionali di regolamentazione nel settore dell'energia a informare i consumatori. La Commissione avvierà entro il 2012 un servizio internet di orientamento ai diritti del consumatore di energia e alle fonti di informazione e difesa del consumatore disponibili nei mercati energetici dei vari Stati membri.

3.1.2. Assicurare pari condizioni di concorrenza

I regolatori dell'energia e le autorità della concorrenza, a livello nazionale e dell'UE, devono intervenire con decisione per assicurare la parità di trattamento per tutte le imprese presenti sul mercato e l'istituzione e il mantenimento di pari condizioni di concorrenza³². La Commissione si adoprerà attivamente per far rispettare le norme sulla concorrenza.

Assicurare condizioni di pari concorrenza è una necessità particolarmente acuta quando i vantaggi storici degli ex monopolisti si traducono in ostacoli all'ingresso di nuovi operatori. La Commissione continuerà a vigilare sul rispetto delle norme antitrust e in materia di aiuti di Stato nel settore energetico, per scongiurare il rischio che gli ostacoli alla concorrenza eliminati per legge siano ripristinati dalle imprese o dalle autorità pubbliche tramite interventi che potrebbero determinare distorsioni sul mercato.

La Commissione eserciterà pressioni affinché le autorità pubbliche assicurino che le concessioni (ad es., per gli impianti di produzione di energia idroelettrica, per gli impianti di stoccaggio o per l'esercizio delle reti di distribuzione) siano attribuite nel pieno rispetto dei principi del trattato e del diritto derivato dell'UE, idealmente con aggiudicazione mediante gare d'appalto non discriminatorie basate su strumenti aperti come le aste. La Commissione intende valutare l'adeguatezza delle disposizioni regolamentari vigenti a tal fine.

³¹ Cfr. documento di lavoro 1, pag. 4. Dal settembre 2011 la Commissione ha avviato 19 procedimenti d'infrazione per mancato recepimento della direttiva 2009/72/CE e 19 per mancato recepimento della direttiva 2009/73/CE. Al 24 ottobre 2012 soltanto 12 procedimenti erano stati nel frattempo chiusi, mentre gli altri sono pendenti. Resta salvo il diritto della Commissione di perseguire in un secondo tempo il mancato recepimento di talune disposizioni qualora emergessero inadempimenti, ad esempio in sede di controllo di conformità (per tutte le misure nazionali di recepimento notificate è verificata la conformità alla normativa dell'UE).

³² In materia di concorrenza, la giurisprudenza ha confermato la necessità di offrire pari condizioni di concorrenza sia nel settore della produzione di energia elettrica (ad es., causa antitrust contro E.ON (2008) e causa sulla fusione GDF Suez/International Power (2011)) sia nel settore dell'approvvigionamento di gas (ad es. cause RWE (2009) e ENI (2010)).

Altrettanto importante è che vengano pari condizioni di concorrenza fra le imprese dell'UE e le imprese straniere. Le norme del mercato interno e gli scambi mediante borse elettriche liquide aprono il mercato energetico dell'UE agli operatori dei paesi terzi, che, una volta stabiliti nell'UE, godono degli stessi diritti e hanno gli stessi obblighi degli omologhi europei. Il fatto che non siano imposti restrizioni né dazi sulle importazioni di gas e di energia elettrica rende il mercato energetico europeo uno dei più aperti al mondo e un buon esempio ai fini dell'ulteriore agevolazione degli scambi di energia a livello mondiale. Obiettivo della politica commerciale dell'UE è permettere alle imprese dell'Unione di competere su un piano di parità al di fuori dei suoi confini, sui mercati nazionali dei concorrenti. Un mercato interno dell'energia di 500 milioni di consumatori conferisce all'UE e alle sue imprese peso nel commercio internazionale.

3.1.3. *Colmare il divario tra gli Stati membri*

Perché l'UE riesca a sviluppare un mercato unico dell'energia elettrica e del gas, nessuno Stato membro o regione deve essere lasciato indietro. La realtà mostra tuttavia che, in termini economici, i diversi paesi sono separati da divergenze profonde nello sviluppo del mercato energetico³³, ad esempio quelle tra i mercati del gas del nordovest dell'UE e quelli dell'est.

La Commissione e l'ACER promuoveranno un ruolo da protagonista delle iniziative regionali nel colmare il divario. Tali iniziative dovrebbero concorrere alla creazione di altri hub del gas e borse elettriche a livello regionale e, per l'energia elettrica, al raggiungimento, in tempi il più possibile brevi, dell'obiettivo del pieno accoppiamento di mercato in tutta l'UE³⁴.

L'applicazione di meccanismi regionali di mercato è tuttavia di scarso aiuto per gli Stati membri in cui opera un unico fornitore in assenza di connessioni di rete con altri: è impegno della Commissione offrire assistenza agli Stati membri che versano in tale situazione per aiutarli a mettersi in pari, ma non sarà possibile progredire senza che essi introducano riforme radicali.

Gli Stati membri devono stimolare la concorrenza sviluppando le infrastrutture, in particolare a sostegno dell'attività transfrontaliera, ed eliminando gli ostacoli all'ingresso sul mercato.

3.2. **La sfida del consumatore: aiutare il consumatore a sfruttare le possibilità**

La stretta osservanza delle norme sulla difesa del consumatore è fondamentale, ma non sufficiente: perché traggano i massimi vantaggi dal mercato interno, occorre che i consumatori, compresi i singoli cittadini e le piccole aziende, siano messi in condizione di svolgere un ruolo attivo sul mercato e si sentano incentivati ad assumerlo.

Una maggiore passività caratterizza attualmente le PMI e le famiglie rispetto alla grande clientela industriale: esse risultano quindi penalizzate dal mancato sfruttamento dei differenziali di prezzo disponibili. La causa può essere in parte riconducibile all'inefficienza della difesa del consumatore o alla scarsa trasparenza o alla mancanza d'informazioni di facile comprensione, tutti fattori che determinano nel consumatore un livello modesto di

³³ Cfr. documento di lavoro 1, parti 2 e 3.

³⁴ Comunicazione della Commissione "Il ruolo futuro delle iniziative regionali" - COM(2010) 721 definitivo.

soddisfazione e di fiducia³⁵. Tuttavia, senza la volontà del consumatore di partecipare attivamente al mercato non si svilupperanno la diversificazione dei servizi e i servizi a valore aggiunto³⁶.

3.2.1. Attivare servizi al consumatore diversificati e innovativi

La ricerca della massima convenienza potrebbe passare per il cambio del fornitore, al fine di ridurre la bolletta o di migliorare la qualità del servizio, oppure per la scelta di formule tariffarie che premiano l'uso efficiente dell'energia o favoriscono la microproduzione, ecc. Quando il mercato è competitivo, il consumatore può scegliere tra offerte diversificate, perché i fornitori si sforzano di rispondere alle sue diverse esigenze e preferenze: alcuni si rivolgono al consumatore attento al prezzo proponendo tariffe competitive, altri basano l'offerta sulla qualità o il valore aggiunto del servizio e sui servizi accessori oppure addirittura combinano i servizi energetici con servizi di altra natura (ad es., telecomunicazioni).

La diffusione in tempi rapidi dei contatori intelligenti, prevista dall'acquis dell'UE, è in grado di attivare servizi di risposta alla domanda e servizi innovativi e intelligenti di altro tipo. Si può ad esempio offrire al consumatore la possibilità di usufruire di tariffe inferiori nei periodi di domanda debole e di non consumare energia nei periodi di picco, aumentando così i vantaggi possibili e la gamma di scelta di cui dispone. L'offerta di questo tipo di servizi dipenderà non soltanto dall'idoneità delle aziende a dare riscontro alle diverse motivazioni e capacità del consumatore riguardo al consumo di energia, ma anche dalla disponibilità di piani tariffari diversificati, flessibili e/o dinamici.³⁷

Attualmente, invece, in molti Stati membri i vincoli tariffari impediscono ai fornitori di offrire servizi interessanti³⁸ e piani tariffari personalizzati e dinamici. Scoraggiano inoltre l'ingresso di nuovi operatori che possano entrare in concorrenza coi vecchi. In alcuni Stati membri le tariffe sono addirittura vincolate dallo Stato, al di sotto dei costi di mercato, per alcune o per tutte le categorie di consumatori, il che può comportare, da un lato, disavanzi nelle tariffe energetiche che vengono sostenuti dalle società del settore o dalle finanze pubbliche e che possono gravare in misura importante sui futuri consumatori o contribuenti, e, dall'altro, l'assenza del giusto incentivo all'uso efficiente dell'energia. È indubbio che tale situazione non è propizia allo sviluppo di un mercato competitivo né è sostenibile sotto il profilo economico.

Anche se coprono il costo delle operazioni, le tariffe vincolate non trasmettono i corretti segnali di prezzo atti a garantire investimenti efficienti: sono infatti percepite come ingerenza

³⁵ Il giudizio dei consumatori sui mercati dell'energia elettrica e del gas è severo: nel 2012, il mercato elettrico si è attestato al 26° posto nella classifica dei 30 mercati dei servizi, con un punteggio particolarmente basso nei paesi dell'Europa meridionale (punteggio più alto in Lussemburgo, più basso in Bulgaria), e il mercato del gas al 21° (la Slovenia è la capoclassifica, il Belgio il fanalino di coda). Entrambi i mercati ottengono un punteggio basso nelle voci relative a scelta, raffrontabilità e cambio di fornitore e di piano tariffario, il che induce a pensare che i consumatori non sfruttino pienamente le possibilità di risparmio aperte dalla liberalizzazione. Per informazioni particolareggiate sui diversi paesi, cfr. documento di lavoro 1, parte 3.

Cfr. http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm.

³⁶ Fatto riconosciuto dal Comitato economico e sociale europeo (CESE), il quale, basandosi sul lavoro che lo lega alle organizzazioni della società civile, promuove un dibattito informato e strutturato sulle questioni energetiche sia all'interno della stessa società civile sia tra questa e i decisori politici.

³⁷ BEUC, *Empowering Consumers through Smart Meters* (Emancipare il consumatore con i contatori intelligenti), pagg. 23-26 - <http://bit.ly/JKn9R7>

³⁸ Potrebbe così spiegarsi, in parte, la percentuale limitata di cambio di fornitore in vari Stati membri. Per maggiori informazioni su tali percentuali, cfr. documento di lavoro 1, parte 3.

politica che soffoca gli investimenti. Sebbene vari Stati membri³⁹ abbiano già liberalizzato le tariffe dell'energia elettrica e del gas, anche per la clientela al dettaglio, e diversi altri⁴⁰ abbiano concordato con la Commissione la soppressione graduale, in tempi rapidi, delle tariffe vincolate, la maggior parte degli Stati membri interviene ancora, in una qualche misura, nella formazione delle tariffe al dettaglio.

In passato la Commissione ha avviato vari procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri che vincolavano le tariffe per la clientela industriale. In una recente sentenza, la Corte di giustizia europea ha affermato che i vincoli tariffari sono compatibili con il diritto dell'UE soltanto in situazioni rigorosamente circoscritte⁴¹.

Gli Stati membri dovrebbero attivarsi per abbandonare la pratica di vincolare le tariffe dell'energia elettrica e del gas per qualsiasi tipo di clientela, comprese le famiglie e le PMI, nel rispetto dell'obbligo di servizio universale e tenuto conto della necessità di una tutela effettiva della clientela vulnerabile. Per favorire una scelta informata e consapevole, i fornitori dovrebbero indicare chiaramente le diverse componenti di costo della bolletta finale del cliente.

La Commissione continuerà a insistere affinché un calendario di soppressione graduale delle tariffe vincolate costituisca parte integrante delle riforme strutturali degli Stati membri. Continuerà altresì a promuovere sui mercati al dettaglio una formazione dei prezzi basata sul mercato, anche avviando procedimenti d'infrazione nei confronti degli Stati membri che mantengono vincoli tariffari non conformi alle condizioni previste dal diritto dell'UE.

3.2.2. Assistenza mirata a una maggiore tutela del consumatore vulnerabile

È possibile che, nei prossimi anni, le tariffe finali al consumo dell'energia continuino a aumentare, ripercuotendosi negativamente, in particolare, sui consumatori che versano in condizioni di debolezza economica, che dovrebbero quindi beneficiare di una tutela adeguata. Le sovvenzioni o i vincoli volti a contenere le tariffe energetiche globali tendono a disincentivare comportamenti ispirati all'efficienza energetica, non vanno specificamente a beneficio di coloro che si trovano nella condizione di maggior bisogno e possono provocare distorsioni di concorrenza. Sebbene assistere i consumatori vulnerabili con misure finanziarie possa costituire una componente della politica sociale, l'aiuto sotto forma di miglioramento dell'efficienza energetica concreta una tipologia di assistenza efficiente sotto il profilo dei costi⁴².

L'evoluzione in corso nel settore energetico può porre sfide supplementari ai consumatori privi degli strumenti o delle competenze (conoscenza del settore, accesso alle informazioni in linea e no, ecc.) necessari per partecipare attivamente a un mercato in mutamento e cogliere i benefici a disposizione. Per tali consumatori può essere necessaria un'assistenza

³⁹ Austria, Finlandia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Repubblica ceca, Slovenia, Svezia.

⁴⁰ Grecia, Portogallo, Romania.

⁴¹ Causa C- 265/08, Federutility e altri / Autorità per l'energia elettrica e il gas.

⁴² Il 22 giugno 2011 la Commissione ha proposto una nuova direttiva perché gli Stati membri intensificassero gli sforzi volti ad un uso più efficiente dell'energia in tutti gli anelli della catena dell'energia, dalla trasformazione al consumo finale passando per la distribuzione. Il 4 ottobre 2012 il Consiglio ha approvato l'accordo politico sulla direttiva sull'efficienza energetica votato dal Parlamento europeo l'11 settembre 2012.

supplementare di carattere extrafinanziario, che li aiuti, tra l'altro, ad acquisire consapevolezza dei loro diritti e delle loro responsabilità.

Il fatto che esistano situazioni di vulnerabilità non costituisce un'argomentazione contro il proseguimento della liberalizzazione, ma piuttosto la conferma del fatto che una tutela adeguata dei consumatori, e soprattutto di quelli che appunto versano in condizione di vulnerabilità, rappresenterà un elemento fondamentale nel successo del completamento del mercato interno dell'energia dell'UE.

Gli Stati membri dovrebbero offrire ai consumatori vulnerabili un'assistenza mirata che permetta loro di ovviare alla vulnerabilità economica e li aiuti a operare scelte informate in mercati al dettaglio sempre più complessi. La Commissione sosterrà gli Stati membri, attraverso orientamenti e agevolando lo scambio di migliori pratiche, nel definire che cosa s'intenda per vulnerabilità del consumatore di energia e quali ne siano le cause.

Nell'affrontare i problemi della vulnerabilità dei consumatori e della povertà energetica, gli Stati membri dovrebbero sottolineare l'importanza del miglioramento dell'efficienza energetica.

3.3. La sfida della transizione: preparare al futuro i sistemi energetici europei

I nostri sistemi energetici sono agli albori di una grande transizione. Sono necessari investimenti ingenti per sostituire i sistemi obsoletti dell'Unione, liberarli dall'anidride carbonica e garantirne l'efficienza energetica e per migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento. L'UE sostiene tali investimenti attraverso diversi strumenti, quali il programma energetico europeo per la ripresa, il futuro meccanismo per collegare l'Europa, la politica di coesione⁴³ e Orizzonte 2020⁴⁴. Gli investimenti sono in corso⁴⁵, ma, per conseguire gli obiettivi fissati, occorrerà aumentarne il ritmo.

Il mercato interno dell'energia può aiutare l'Unione a operare la transizione: i mercati che funzionano promuovono e sostengono l'evoluzione dei sistemi con efficacia maggiore e a costo minore rispetto a qualsiasi pianificazione centrale o a qualsiasi riforma radicale basata esclusivamente sulle sovvenzioni. Ma i sistemi non possono evolvere senza un'infrastruttura moderna adeguatamente integrata.

3.3.1. Lasciare libero gioco al mercato per promuovere gli investimenti adeguati

Prima della liberalizzazione tutto il sistema, dalla produzione al consumo, era controllato da società energetiche nazionali a integrazione verticale. Con lo sviluppo di un mercato competitivo caratterizzato da molteplici produttori e da operatori di rete disaggregati, nessun soggetto è più in grado di garantire, da solo, l'affidabilità del sistema elettrico. I partecipanti

⁴³ Per il periodo 2007-2013 sono previsti stanziamenti pari ad almeno 11 miliardi di EUR. Per il periodo 2014-2020 la Commissione ha proposto di concentrare in modo significativo gli sforzi a titolo della politica di coesione dell'UE sulle energie rinnovabili e sull'efficienza energetica, comprese le reti intelligenti, prestando nel contempo particolare attenzione alla RSTI. Gli Stati membri e le regioni devono fare in modo che questi finanziamenti vadano a integrare gli investimenti privati, potenziandone gli effetti e non limitandone la portata.

⁴⁴ Finalizzato ad un sostegno mirato alla R&S.

⁴⁵ Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo ai progetti d'investimento nell'infrastruttura energetica ("documento di lavoro 2").

al mercato sono interdipendenti. L'integrazione di più energia eolica e solare⁴⁶ aumenta la variabilità dell'offerta e della domanda e rende più problematico mantenerle sempre in equilibrio, almeno finché non si realizzerà un miglioramento nella risposta alla domanda e nelle possibilità di stoccaggio.

Queste sfide al sistema elettrico potranno tuttavia essere superate se il quadro normativo definirà chiaramente il ruolo di ciascun soggetto che interviene nella fornitura di energia elettrica alla clientela finale, vale a dire produttori, gestori di rete, fornitori di risposta alla domanda, fornitori, consumatori. Si può, e anzi si deve, premiare la flessibilità sul versante sia dell'offerta sia della domanda in funzione di segnali di prezzo basati sul mercato (a breve, medio e lungo termine) per promuovere l'efficienza energetica nella produzione e nell'impiego dell'energia elettrica. A tal fine la normativa sarà integrata dall'applicazione delle disposizioni antitrust. Devono essere evitati gli interventi pubblici che scoraggiano gli investimenti privati e compromettono il mercato interno.

Flessibilità

Se lasciato libero di funzionare, il mercato indicherà sempre il valore economico dell'energia in un dato momento: un repentino aumento dell'offerta (ad es., in caso di elevata disponibilità di energia eolica o solare) determinerà prezzi bassi, la scarsità li farà aumentare.

Questa dinamicità dei segnali di prezzo è essenziale per spronare i consumatori e i prestatori di servizi sul versante della domanda a ridurre i consumi nei periodi di picco della domanda. Nel settore elettrico le variazioni di prezzo hanno tradizionalmente ripercussioni modeste sul volume della domanda, ma l'introduzione progressiva delle reti e dei contatori intelligenti permetterà di sfruttare realmente le potenzialità insite nella flessibilità della domanda del singolo consumatore o dell'aggregatore.

I segnali di prezzo sono altrettanto fondamentali per favorire la flessibilità dell'offerta, perché permettono di adattare rapidamente, al rialzo o al ribasso, lo stoccaggio o la capacità di produzione. Combinato con un sistema di scambio di quote di emissione dell'UE più solido⁴⁷, il mercato è in grado di assicurare investimenti ottimali e la qualità futura dei nostri sistemi elettrici.

La variabilità dei prezzi può costituire una fonte di preoccupazione per i politici e per i consumatori. Il rischio sarà contenuto collegando i mercati degli Stati membri, perché è meno probabile che si verifichino simultaneamente aumenti vertiginosi o cadute in tutti i paesi. Potenziando la capacità di risposta alla domanda e la flessibilità nella produzione e nello stoccaggio si contribuirà ad assorbire i picchi. Nulla prova che una maggiore volatilità sui mercati a breve termine determini prezzi medi più elevati, soprattutto in presenza di una produzione di riserva continuata.

In una prospettiva di più lungo periodo i fornitori potranno cautelarsi sui mercati a termine dal rischio rappresentato dalla volatilità dei prezzi a breve termine. I rivenditori saranno in grado di offrire piani tariffari innovativi ai consumatori interessati a un contratto di fornitura flessibile che consenta loro di ottimizzare i costi dell'energia concentrando il consumo nei

⁴⁶ Emerge dalla tabella di marcia per l'energia che le rinnovabili costituiranno il nucleo del sistema energetico dell'Unione a orizzonte 2050 e rappresenteranno percentuali elevatissime nella produzione elettrica già nel 2030.

⁴⁷ Direttiva 2003/87/CE modificata dalle direttive 2008/101/CE e 2009/29/CE.

periodi in cui i prezzi sono inferiori grazie a sistemi di misurazione e apparecchiature intelligenti.

Un adeguato funzionamento dei mercati all'ingrosso a lungo e a breve termine (in particolare, mercato del giorno prima, infragiornaliero, di bilanciamento e dei servizi accessori), che rispecchi il valore economico dell'energia in ciascuna zona in un dato momento, può indirizzare gli investimenti verso le destinazioni che ne ottimizzano l'efficienza.

La Commissione provvederà in via prioritaria a:

- **assicurare l'ulteriore sviluppo di mercati all'ingrosso transfrontalieri efficienti in ogni momento tramite l'elaborazione di codici di rete⁴⁸. La Commissione conta sul sostegno di ACER, ENTSO, Parlamento europeo e Stati membri per assicurare che i codici di rete siano predisposti secondo i piani⁴⁹. Tali codici fisseranno norme comuni che permetteranno a gestori di rete, produttori, fornitori e consumatori di operare con maggiore efficienza sul mercato;**
- **concorrere ad accelerare l'integrazione dello stoccaggio e della produzione flessibile, ad es. risolvendo gli ultimi problemi di ordine regolamentare nel quadro del codice di rete per il mercato europeo di bilanciamento. La Commissione vaglierà l'ipotesi di varare un'iniziativa di coordinamento per risolvere i problemi regolamentari e tecnici che dovessero emergere. Nell'imminente comunicazione sulle tecnologie e l'innovazione in campo energetico vaglierà come l'evoluzione tecnologica possa coniugarsi, anche in termini di tecnologia di stoccaggio e di microproduzione, con l'evoluzione del mercato a livello europeo ai fini del conseguimento degli obiettivi su clima e energia.**

Intervento ottimale dello Stato: indirizzare il mix energetico verso basse emissioni di CO₂

Per conseguire al minor costo gli obiettivi concordati di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra è stato istituito il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE, strumento basato sul mercato dal quale è scaturito un prezzo europeo unico della CO₂. A partire dal 2013 anche la struttura del mercato della CO₂ acquisirà una dimensione totalmente europea e permetterà quindi al mercato interno dell'energia di agevolare la transizione a sistemi sostenibili, a basse emissioni di CO₂ e caratterizzati da efficienza energetica, premiando gli investimenti nelle basse emissioni di CO₂⁵⁰ e i combustibili a basse emissioni di CO₂ rispetto a quelli ad alta intensità di CO₂.

Questa sfida della transizione comporterà inoltre la necessità di ottimizzare il sostegno statale per assicurare la continuità di investimenti adeguati.

Gli Stati membri praticano attualmente diverse forme di sostegno statale, diretto o indiretto, e/o applicano prelievi sulla bolletta del consumatore a favore di una serie di fonti energetiche. Nell'assunto che si realizzino gli ulteriori progressi descritti verso il completamento del mercato interno dell'energia, che i costi di produzione diminuiscano e che il mercato della CO₂ evolva, tutte le forme di meccanismi di sostegno devono essere riesaminate a cadenza periodica.

⁴⁸ Cfr. punto 2.2, Più efficienza nell'uso e nello sviluppo delle reti.

⁴⁹ Decisione della Commissione, del 19 luglio 2012, sull'istituzione degli elenchi di priorità annuali per la definizione dei codici di rete e degli orientamenti per il 2013 (2012/413/UE).

⁵⁰ Anche investimenti nella cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica (CCS).

I regimi di sostegno alle rinnovabili, ad esempio, così come varie norme obbligatorie sull'accesso prioritario alle reti⁵¹, sono stati introdotti per ovviare all'apertura incompleta del mercato e all'insufficiente internalizzazione dei costi esterni della produzione di energia convenzionale, nonché in considerazione del fatto che la maggior parte delle tecnologie per le rinnovabili si trovava all'epoca nelle fasi iniziali di sviluppo. Da allora i mercati e le tecnologie hanno registrato un'evoluzione.

La Commissione elaborerà orientamenti sulle migliori pratiche e sull'esperienza acquisita in materia di regimi di sostegno delle energie rinnovabili e sulla riforma dei regimi di sostegno⁵².

La finalità è sia combinare una maggiore omogeneità degli approcci nazionali con i principi di efficienza sotto il profilo dei costi e regressività costante sia evitare frammentazioni del mercato interno. Al miglioramento dell'efficienza dei regimi corrisponde un abbassamento del prezzo delle energie rinnovabili. E un aumento dell'omogeneità dei regimi si traduce in una maggiore facilità d'integrazione delle energie rinnovabili in tutta l'Unione e oltre i suoi confini.

La Commissione sta rivedendo la disciplina degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente alla luce del mutato contesto tecnologico e degli obiettivi politici dell'UE nel settore energetico, avendo cura di minimizzare nel contempo le distorsioni di concorrenza nel mercato interno.

La revisione è volta in particolare a fare in modo che il controllo sugli aiuti di Stato agevoli la concessione di aiuti ben congegnati, mirati e con effetti di distorsione minimi, da erogare solo in mancanza di alternative migliori (regolamentazione, strumenti basati sul mercato). La Commissione incoraggerà in particolare soluzioni efficienti sotto il profilo dei costi che promuovano l'integrazione transfrontaliera.

La Commissione intende contribuire fattivamente al conseguimento dell'obiettivo fissato dal G20 di eliminare tutte le sovvenzioni dannose per l'ambiente, compreso il sostegno, diretto o indiretto, ai combustibili fossili che ancora sussiste⁵³.

Intervento ottimale dello Stato: la sicurezza dell'approvvigionamento d'energia elettrica

Alcuni Stati membri hanno introdotto o intendono introdurre pagamenti separati per la disponibilità di capacità di produzione sul mercato, perché temono che, da solo, il mercato esclusivamente energetico non permetta d'incanalare verso la produzione investimenti sufficienti a garantire a più lungo termine la sicurezza dell'approvvigionamento. Questi meccanismi di regolazione della capacità si configurano come strumenti a lungo termine

⁵¹ Direttiva 2009/28/CE.

⁵² COM(2012) 271 final.

⁵³ La tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse (COM(2011) 571 definitivo) prevede una tappa secondo cui le sovvenzioni dannose per l'ambiente saranno gradualmente abbandonate entro il 2020. Anche le analisi annuali della crescita 2011 e 2012 (COM (2011) 11 definitivo e COM (2011) 815 definitivo) chiedono la soppressione di tali sovvenzioni. Impegni di riforma delle sovvenzioni per i combustibili fossili sono stati adottati anche a livello mondiale, ad esempio nel contesto del G20 e alla conferenza di Rio+20.

finalizzati ad assicurare a produttori (selezionati) un flusso di entrate e a vincolare i consumatori a pagare per la capacità fornita⁵⁴.

Secondo la Commissione, tuttavia, i meccanismi di regolazione della capacità rischiano di rivelarsi controproducenti se non sono congegnati bene ovvero se sono introdotti prematuramente o senza un adeguato coordinamento a livello unionale. Se non prevedono un trattamento equo della riduzione della domanda, possono immobilizzarsi in soluzioni basate sulla produzione anziché sull'efficienza energetica o sulla risposta alla domanda. Se non distinguono tra carico di base e carico di picco, rischiano di non attrarre una capacità di produzione sufficientemente flessibile. Provocano distorsioni nel segnale di prezzo a dimensione UE e rischiano di favorire la produzione con combustibile fossile rispetto alle fonti rinnovabili caratterizzate da maggiore variabilità (oltre i livelli necessari per preservare l'equilibrio dei sistemi energetici), in contrasto quindi con gli obiettivi dell'UE di decarbonizzazione e sfruttamento efficiente delle risorse.

Nei mercati energetici che funzionano, gli incentivi agli investimenti nella produzione e la sicurezza dell'offerta di produzione di energia dipendono anche dall'evoluzione del mercato della CO₂. La Commissione sta proponendo varie alternative di misure strutturali per ovviare all'attuale eccedenza nell'offerta di quote ETS derivante dalla crisi economica⁵⁵, che darebbero certezza agli investitori e ridurrebbero la necessità di misure nazionali.

Se mal congegnati, i meccanismi di regolazione della capacità, anziché garantire l'adequatezza della produzione o la sicurezza dell'approvvigionamento, tenderanno a distorcere i segnali d'investimento. Sono in questo senso interventi che rischiano d'interferire nel commercio e nella concorrenza sul piano transfrontaliero, perché in grado di escludere dai mercati nazionali la produzione proveniente dal resto dell'UE e di provocare distorsioni nell'ubicazione della produzione nel mercato interno: i meccanismi di regolazione della capacità a dimensione nazionale possono aumentare i costi per tutti gli Stati membri impedendo lo sfruttamento ottimale della produzione e della flessibilità attraverso le frontiere.

A parere della Commissione, i meccanismi di regolazione della capacità saranno probabilmente soggetti alle norme UE sul mercato interno, compresi il controllo sugli aiuti di Stato e la direttiva 2009/72/CE.

Gli Stati membri dovrebbero dimostrare che tali meccanismi sono necessari e da privilegiare rispetto ad approcci alternativi quali misure di livellamento dei picchi, aumento delle importazioni grazie ad interconnessioni adeguate, agevolazione della partecipazione della domanda al mercato per la clientela sia industriale sia al dettaglio. Le borse transfrontaliere devono essere mantenute anche in periodi di limitazioni della capacità di produzione. Le procedure di assegnazione devono essere trasparenti e non discriminatorie.

⁵⁴ In alcuni Stati membri l'intervento pubblico previsto assume la forma di contratti per la sicurezza dell'approvvigionamento a lungo termine, da concludere con lo Stato o con un soggetto da esso designato. I meccanismi di regolazione della capacità vanno distinti dai meccanismi a breve termine volti al mantenimento dell'equilibrio in tempo reale tra offerta e domanda anche in caso di variazione improvvisa dell'una o dell'altra.

⁵⁵ Cfr. Comunicazione sulla situazione del mercato europeo del carbonio nel 2012, COM(2012) 652.

Gli Stati membri dovrebbero procedere ad un'analisi approfondita per accertare se gli investimenti nella produzione siano carenti e perché. Prima di pianificare qualsiasi intervento, dovrebbero cercare soluzioni transfrontaliere ai problemi riscontrati. I meccanismi di regolazione della capacità devono tener conto dell'effetto che l'intervento avrà sugli Stati membri limitrofi e sul mercato interno dell'energia. Va evitata la frammentazione del mercato interno dell'energia.

La Commissione sta lanciando una consultazione pubblica sulla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica, l'adeguatezza della produzione e il mercato interno dell'energia.

In funzione dell'esito della consultazione e degli ulteriori contatti con gli Stati membri e i portatori d'interesse, la Commissione potrà proporre misure di *follow-up*.

La sicurezza dell'approvvigionamento implica che gli Stati membri instaurino tra loro un coordinamento che si traduca in risposte a breve termine in caso di crisi e in soluzioni a lungo termine alle sfide che si pongono nel settore. Via via che progredisce l'integrazione dei nostri sistemi energetici, occorreranno più coordinamento e cooperazione attraverso le frontiere per individuare e superare i rischi e per assicurare una risposta adeguata alle crisi.

La Commissione istituisce ufficialmente il gruppo di coordinamento per l'energia elettrica, incaricato di agevolare la cooperazione sulla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica, anche in termini di adeguatezza della capacità e stabilità delle reti transfrontaliere.

3.3.2. Integrazione maggiore, modernizzazione più veloce, uso migliore delle reti

Più reti per integrare i mercati energetici dell'UE

L'energia deve poter arrivare là dove ve ne è bisogno, senza ostacoli fisici alle frontiere nazionali, il che comporta, tra l'altro, la necessità di ovviare agli effetti dei flussi di energia non programmati ("flussi di ricircolo") sull'integrazione del mercato attraverso le frontiere. Sono necessari investimenti ingenti nelle reti energetiche per consentire a talune zone dell'UE di spezzare l'isolamento in cui si trovano⁵⁶ e per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020.

Come sottolinea la proposta di regolamento che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa⁵⁷, è necessario e urgente potenziare le modalità di investimento. Sono già stati avviati lavori per definire le reti energetiche del futuro in conformità all'acquis ambientale. Nell'ottobre 2011 la Commissione ha presentato la proposta di regolamento sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee⁵⁸, nella quale indica dodici aree e corridoi prioritari riguardanti l'energia elettrica, il trasporto e lo stoccaggio del gas e le reti di trasporto del petrolio e dell'anidride carbonica e propone un'individuazione dinamica di progetti di interesse comune. La Commissione vi si pronuncia a favore di procedure di rilascio delle autorizzazioni più rapide, di una migliore ripartizione dei costi infrastrutturali tra paesi transfrontalieri e di un sostegno finanziario.

⁵⁶ Cfr. conclusioni del Consiglio europeo del febbraio 2011. Occorre in particolare sincronizzare con l'UE gli Stati baltici agganciati al sistema elettrico russo e bielorusso.

⁵⁷ COM(2011) 665.

⁵⁸ COM(2011) 658 definitivo.

In linea con quanto affermato dal Consiglio europeo del 9 dicembre 2011, è essenziale adottare e attuare in tempi rapidi il pacchetto sulle infrastrutture energetiche.

Modernizzazione accelerata verso le reti intelligenti

A fronte dell'esigenza sempre più acuta di flessibilità ed efficienza energetica e nell'ottica della generazione distribuita e della partecipazione della domanda, occorre un'azione coordinata finalizzata alla diffusione delle reti intelligenti sul piano europeo, regionale e locale. Le reti intelligenti si basano sull'infrastruttura digitale. La Commissione ha presentato la proposta di regolamento sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee⁵⁹, nella quale ha indicato come prioritarie, tra l'altro, le infrastrutture di servizi digitali. L'efficienza della loro diffusione implica lo sfruttamento, a livello di infrastruttura e di servizi, delle sinergie tra operatori delle telecomunicazioni e operatori energetici, che devono collaborare in un'ottica proconcorrenziale per lasciare campo aperto all'ingresso di nuovi operatori.

Per favorire la modernizzazione delle reti e accelerare l'innovazione nel settore energetico, la Commissione continuerà a promuovere una collaborazione proconcorrenziale fra il settore energetico e quello delle TIC, compresi i fornitori di servizi innovativi. Si chiede agli Stati membri di fare altrettanto sul piano nazionale. Gli organismi europei di normazione (CEN/CENELEC/ETSI) sono incaricati di definire con urgenza, entro il 2012, un primo pacchetto di norme sulle reti intelligenti, di cui la Commissione promuoverà l'applicazione.

La Commissione ha già adottato una comunicazione sulle reti intelligenti⁶⁰, esortando ad instaurare le condizioni generali che permetteranno al settore di sviluppare proficuamente le tecnologie e le capacità di produzione atte a concretare gli investimenti in questione e proponendo il concetto di gestione integrata dell'infrastruttura⁶¹. In base alle migliori pratiche e ai progetti attuati negli Stati membri⁶², la Commissione sta elaborando orientamenti e strumenti nuovi per stimolare ulteriormente l'introduzione graduale, nell'arco di questo decennio, dei contatori intelligenti⁶³, monitorando nel contempo l'andamento dei progetti al riguardo attualmente in corso nell'UE e sostenendo la R&S e i progetti pilota promettenti⁶⁴ in materia di reti intelligenti.

La Commissione continuerà a sostenere la R&S e l'innovazione per agevolare la diffusione delle reti intelligenti. Rinnoverà i mandati di normazione conferiti ai competenti organismi europei ai fini dell'elaborazione di una seconda serie di norme ed elaborerà orientamenti in base ai quali individuerà, entro il 2012, i potenziali progetti d'interesse comune.

⁵⁹ COM(2011) 657 definitivo.

⁶⁰ COM(2011) 202.

⁶¹ Le direttive sull'energia elettrica e la direttiva sull'efficienza energetica prevedono un insieme complementare di obblighi e di incentivi affinché gli Stati membri instaurino tali condizioni generali.

⁶² In linea con la comunicazione 2012 della Commissione sulla politica industriale - COM(2012) 582.

⁶³ Il numero di contatori intelligenti nell'UE dovrà salire dai circa 45 milioni di oggi a perlomeno 240 milioni entro il 2020, il che implica, fatto salvo l'esito dell'analisi costi-benefici, un aumento del fabbisogno annuale di spesa per investimenti dall'attuale importo di poco superiore a 1 miliardo a 4-5 miliardi di EUR entro il 2015.

⁶⁴ Ad esempio, tramite le iniziative industriali europee per le reti elettriche e il partenariato europeo per l'innovazione sulle città e comunità intelligenti.

Risposta rafforzata alla domanda nelle reti di distribuzione

L'avvento dei sistemi di misurazione intelligenti, delle tecnologie di microproduzione, delle apparecchiature intelligenti e della domotica consentirà sempre più al consumatore di modulare la domanda di energia in funzione della situazione reale dei mercati dell'energia. Questa capacità di risposta alla domanda permetterà risparmi al consumatore migliorando nel contempo l'efficienza e la stabilità dei sistemi energetici, ma imporrà anche a Stati membri, autorità di regolamentazione, gestori dei sistemi di trasporto (GST), gestori delle reti di distribuzione (GRD) e rivenditori di cooperare tra loro e con altri soggetti (prestatori di servizi sul versante della domanda, società attive nel settore TIC o nello sviluppo di sistemi) al fine di fissare norme e parametri di risposta alla domanda e di gestione dei dati che siano trasparenti e di facile comprensione.

Tale diffusione comporterà altresì un riesame del ruolo dei GRD, in particolare per assicurare che le loro attività vincolate si limitino ai compiti di cui un monopolio naturale permette la migliore esecuzione e che i nuovi servizi resi possibili dall'evoluzione tecnologica si sviluppino in mercati competitivi. In questo contesto pare opportuno anche valutare il ruolo che i terzi (quali aggregatori, servizi energetici e operatori di altre industrie di rete, ad es. TIC, telecomunicazioni, elettrotecnica) svolgeranno nello sviluppo futuro delle reti di distribuzione locali o dei servizi energetici.

La Commissione ha avviato la discussione sotto l'egida del Forum dei cittadini per l'energia (Londra) e la proseguirà in base ai piani degli Stati membri relativi all'introduzione graduale dei sistemi di misurazione intelligenti.

La Commissione analizzerà i risvolti tecnologici dell'ulteriore evoluzione delle reti di distribuzione dell'energia nella futura comunicazione sulle tecnologie energetiche.

La Commissione invita gli Stati membri a adottare strategie ambiziose per l'introduzione graduale dei sistemi di misurazione intelligenti, assicurando che rispondano in egual misura agli interessi dei fornitori di energia, dei distributori e dei consumatori.

La Commissione chiede agli Stati membri di elaborare piani d'azione che, in linea con la direttiva sull'efficienza energetica, indichino le modalità di modernizzazione delle rispettive reti, anche in termini di norme e obblighi dei GRD, sinergie con il settore delle TIC e promozione della risposta alla domanda e della dinamicità dei prezzi.

4. CONCLUSIONI

L'apertura del mercato offre al consumatore la possibilità reale di scegliere, limita la necessità di interventi pubblici e ne impedisce le tipologie inadeguate. Restano da affrontare con urgenza vari problemi se si vuole completare il mercato interno dell'energia entro il 2014, spezzare l'isolamento dalle reti dell'UE in cui si trovano vari Stati membri, attuare il programma della strategia Europa 2020 e assicurare, per il 2050, la transizione a un sistema energetico trasformato, al minor costo per tutti. Si tratta degli stessi problemi che impediscono al consumatore di sfruttare pienamente i benefici, che ostacolano la concorrenza e l'innovazione e che mettono a repentaglio la sicurezza e la sostenibilità dell'energia europea.

La Commissione è impegnata a ottenere, nella propria sfera di competenza, risultati tangibili nelle sfide della costruzione e dell'ammodernamento di una rete europea, nella quale un quadro normativo stabile che definisce il ruolo dei diversi soggetti (gestori di rete, produttori, fornitori, fornitori di risposta alla domanda, consumatori, autorità di regolamentazione) integri le energie rinnovabili, la microproduzione e le reti intelligenti.

Alla luce della presente comunicazione, la Commissione propone un piano d'azione (v. allegato 1) finalizzato al successo del mercato interno dell'energia. Esorta tutte le istituzioni, gli Stati membri e i portatori d'interesse pertinenti a collaborare alla realizzazione delle azioni prospettate nella tempistica proposta. Esaminerà lo stato di attuazione del piano d'azione nel 2014. È determinata a far sì che il *follow-up* del piano d'azione, a livello sia di Stati membri sia di Unione, sia saldamente ancorato al Semestre europeo, in particolare tramite l'analisi annuale della crescita, la relazione sull'integrazione del mercato interno e le raccomandazioni per paese.

Allegato 1 - Piano d'azione per l'Europa

Azione/Misura	Soggetti interessati	Tempistica
Esecuzione		
1. Recepimento tempestivo e integrale delle direttive del terzo pacchetto energia e attuazione dei suoi regolamenti	Stati membri / regolatori nazionali dell'energia / Commissione	marzo 2011
2. Orientamenti sulla definizione del concetto di "clientela vulnerabile"	Commissione	2013
3. Applicazione rigorosa delle norme sul mercato interno dell'energia e sulla concorrenza	Commissione / Stati membri / regolatori nazionali dell'energia / autorità nazionali della concorrenza	continuativo
4. Potenziamento dell'efficacia delle iniziative regionali e del loro contributo all'integrazione del mercato interno dell'energia	Commissione / Stati membri / regolatori nazionali dell'energia / ACER	continuativo
5. Revisione della disciplina degli aiuti di Stato per la tutela ambientale	Commissione	fine 2013 / inizio 2014
Emancipazione e maggiore sostegno al consumatore		
6. Ulteriori iniziative di coinvolgimento, informazione e motivazione del consumatore, tra l'altro mediante l'attuazione della direttiva sull'efficienza energetica e il ricorso a contenuti internet che indirizzino verso le pertinenti risorse di difesa del consumatore e di illustrazione dei principali diritti del consumatore di energia	Commissione / Stati membri / regolatori nazionali dell'energia / associazioni di consumatori	2013 / 2014
7. Attraverso il Forum dei cittadini per l'energia, sostegno agli Stati membri nella definizione dei campi di ricerca, rilevazione di dati e informazione riguardo ai mercati dell'energia al dettaglio	Commissione / Stati membri / regolatori nazionali dell'energia / associazioni di consumatori	2013
8. Miglioramento dell'informazione del consumatore, definizione di orientamenti e migliori pratiche riguardo ai sistemi di raffronto delle tariffe, alla chiarezza e trasparenza della bolletta e al sostegno alla clientela vulnerabile	Commissione / Stati membri / regolatori nazionali dell'energia / associazioni di consumatori	2013
9. Assistenza mirata alla clientela vulnerabile per aiutarla ad operare scelte informate e offrirle il sostegno necessario perché possa soddisfare i propri bisogni energetici su mercati al dettaglio concorrenziali	Commissione / Stati membri	2013

Preparare al futuro i sistemi energetici dell'UE		
10. Adozione e applicazione di codici di rete - nel settore dell'energia elettrica: norme di assegnazione della capacità e di gestione della congestione; norme di assegnazione (a termine) della capacità nel più lungo periodo norme di connessione della rete funzionamento del sistema - nel settore del gas: assegnazione della capacità regole di bilanciamento, comprese norme procedurali legate alla rete in materia di programmi di trasporto ("<i>nomination</i>"), oneri di sbilancio, regole di bilanciamento operativo tra i sistemi dei gestori dei sistemi di trasporto norme di interoperabilità e di scambio dei dati norme riguardanti strutture tariffarie armonizzate per il trasporto	ACER / ENTSO / Commissione / Stati membri / regolatori nazionali dell'energia	2013 / 2014
11. Adozione e attuazione in tempi rapidi del pacchetto sulle infrastrutture energetiche	Consiglio / Parlamento europeo / Stati membri / regolatori nazionali dell'energia	Dicembre 2012
12. Adozione del primo elenco dell'Unione dei progetti di interesse comune	Commissione / Stati membri	2013
13. Creazione dei presupposti e del mercato per l'introduzione su vasta scala delle apparecchiature intelligenti (ad es. mediante sostegno alla R&S, normazione, progettazione ecocompatibile, etichettatura energetica)	Commissione / portatori d'interesse (in particolare, organismi europei di normazione)	2014
14. Elaborazione di piani d'azione nazionali per la diffusione rapida delle reti intelligenti	Stati membri / Commissione	2013
15. Riflessione sulle funzioni e responsabilità future dei GRD e su risposta alla domanda, apparecchiature intelligenti e domotica, generazione distribuita e regimi obbligatori di risparmio energetico	Commissione / Stati membri	2013

16. Analisi delle modalità con cui il mercato interno dell'energia può concorrere a migliorare l'efficienza energetica	Commissione	2013
17. Vaglio delle modalità con cui l'evoluzione tecnologica può coniugarsi, anche in termini di tecnologia di stoccaggio e di microproduzione, con l'evoluzione del mercato dell'energia	Commissione	2013
Adeguatezza degli interventi statali		
18. Soppressione graduale delle tariffe vincolate dell'energia elettrica e del gas nel rispetto dell'obbligo di servizio universale e tenuto conto della necessità di una tutela effettiva della clientela vulnerabile	Commissione / Stati membri	2009 e oltre
19. - Analisi degli incentivi all'investimento e dell'adeguatezza della produzione nel settore elettrico nel quadro europeo vigente - e definizione dei criteri in base ai quali valutare e assicurare la coerenza delle iniziative nazionali in materia di capacità con il mercato interno	Stati membri Commissione	2013 e oltre
20. Adozione di orientamenti sui regimi di sostegno alle rinnovabili	Commissione	Secondo / terzo trimestre 2013
21. Formalizzazione del gruppo di coordinamento per l'energia elettrica	Commissione	ottobre 2012
22. Eliminazione graduale delle sovvenzioni dannose per l'ambiente, comprese le sovvenzioni dirette e indirette per i combustibili fossili	Commissione / Stati membri	entro il 2020