



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.1.2007
COM(2006) 841 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E
AL PARLAMENTO EUROPEO**

Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità

{SEC(2006) 1709}
{SEC(2007) 12}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità

1 L'ESPERIENZA ATTUALE DEI MERCATI INTERNI DEL GAS E DELL'ELETTRICITÀ NELL'UE

1.1 Contesto

Dal 1999-2000 è in atto nell'Unione europea la progressiva realizzazione di un mercato interno concorrenziale del gas e dell'elettricità¹. Da allora, ogni anno vengono regolarmente stilati rapporti di valutazione comparativa (*benchmarking*) sull'attuazione e sui risultati concreti raggiunti dalle pertinenti direttive comunitarie. Anche nel 2006 la Commissione ha vigilato sull'attuazione delle direttive attraverso un'analisi della situazione paese per paese e l'indagine settoriale. I risultati di questo monitoraggio dimostrano che sono stati realizzati progressi, ancorché in misura disuguale tra i vari Stati membri dell'Unione.

Da un lato, nel periodo considerato, si è constatato come i principi fondamentali del mercato interno dell'energia siano stati recepiti a livello normativo, istituzionale e di infrastruttura fisica, come nelle apparecchiature IT; d'altro lato si deve riconoscere che un'autentica concorrenza è del tutto inesistente in molti Stati Membri. Spesso i clienti non hanno alcuna reale possibilità di scegliere un fornitore diverso da quello storico. Anche i clienti che sono riusciti a cambiare fornitore spesso non sono soddisfatti della gamma di offerte che ricevono. In sintesi, i soggetti interessati non hanno ancora raggiunto un livello elevato di fiducia nel mercato interno. In considerazione di queste carenze, la Commissione ha effettuato nel biennio 2005-2006 un'indagine nel settore del gas e dell'elettricità in applicazione delle regole comunitarie di concorrenza. I risultati scaturiti da questa indagine vengono pubblicati contestualmente al presente documento².

¹ In un primo momento, mediante la direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (GU L 27 del 30.1.1997, pag. 1) e direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (GU L 204 del 21.7.1998, pag. 1); successivamente ad opera della direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE (GU L 176 del 15.7.2003 pag. 37), della direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE (GU L 176 del 15.7.2003, pag. 57), ad opera del regolamento (CE) n. 1228/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica (GU L 176 del 15.7.2003, pag. 1), del regolamento (CE) n. 1775/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 settembre 2005, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto di gas naturale (GU L 289 del 3.11.2005, pag. 1). Alcuni Stati Membri avevano già preso in via autonoma misure finalizzate all'apertura dei mercati prima dell'adozione della normativa comunitaria.

² COM(2006) 851, comunicazione della Commissione, "Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)" ("Indagine settoriale a norma dell'articolo 17 del regolamento n. 1/2003 in merito ai mercati del gas e dell'elettricità (relazione finale)", .

1.2 I risultati positivi della concorrenza

Efficienza

È incontestabile che, per i clienti, la liberalizzazione ha accresciuto l'efficienza dell'approvvigionamento energetico e ha permesso ai clienti di risparmiare, specialmente nella fase iniziale. Tuttavia, i recenti aumenti del prezzo all'ingrosso del gas e dell'elettricità si sono ripercossi in modo più o meno marcato sulla fattura degli utenti finali per cui, oggi, si osserva che alcune precedenti diminuzioni dei costi sono state riassorbite, in particolare nel caso degli utenti industriali che sono i più forti consumatori di energia. Risulterebbe quindi confermato che i miglioramenti di efficienza non si traducono abbastanza rapidamente in vantaggi per i consumatori. Inoltre, non è neppure scontato che i prezzi del gas e dell'elettricità siano il prodotto di un autentico contesto concorrenziale e non invece il risultato di decisioni prese da società dotate di un grande potere di mercato.

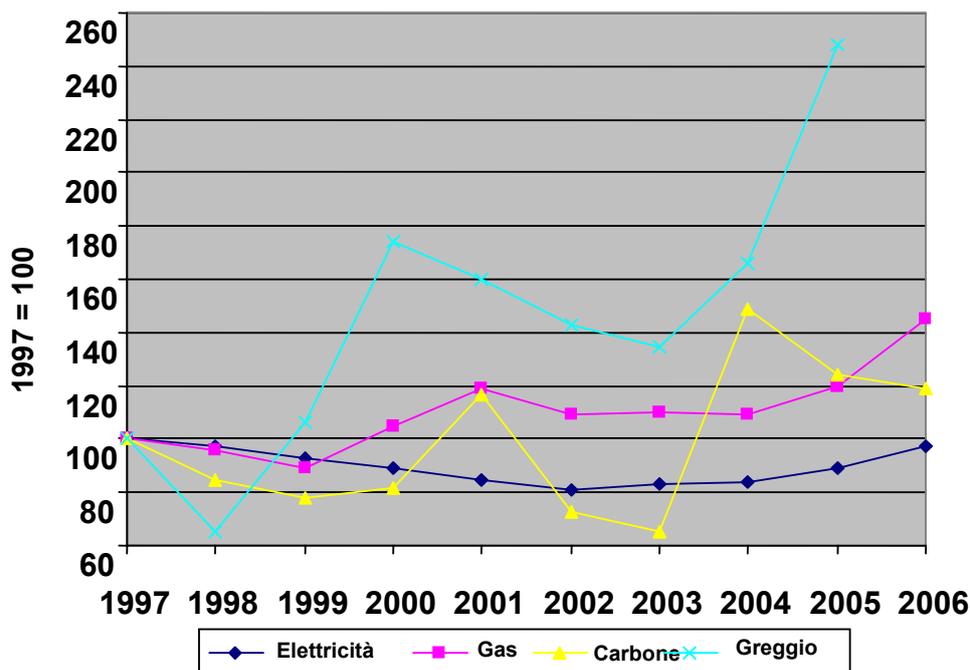
Varie sono le cause all'origine dell'aumento dei prezzi: in particolare, va ricordato il rincaro dei combustibili primari, la continua necessità di nuovi investimenti e l'estensione dei vincoli ambientali, con particolare riferimento al sistema comunitario di scambio di quote di emissioni (sistema ETS)³, come pure lo sviluppo di fonti rinnovabili di energia⁴. Ma operano anche altri fattori causali: l'assenza permanente di una pressione concorrenziale, l'elevato tasso di concentrazione sui mercati all'ingrosso e la mancanza di trasparenza dei mercati.

Media dei prezzi⁵ del gas e dell'elettricità destinati al consumo finale nell'UE-15 dal 1997 (prezzi 1997 = 100)

³ In presenza di una domanda anelastica il settore dell'elettricità può scaricare sui prezzi dell'elettricità i costi-opportunità delle quote ricevute gratuitamente grazie all'ETS. Infatti, come indicano i modelli empirici e le simulazioni in Germania e nei Paesi Bassi, la quota dei costi della CO₂ trasferiti sui consumatori varia dal 60 al 100% in funzione di fattori specifici del mercato e delle tecnologie. Conseguentemente, le industrie ad alta intensità energetica soggette al sistema ETS devono sopportare non soltanto i costi della CO₂ ma anche costi di produzione più elevati a causa dell'aumento dei prezzi dell'elettricità.

⁴ Si veda la comunicazione della Commissione del 7 dicembre 2005: "Il sostegno a favore dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili" (COM(2005) 627 def.). Secondo calcoli approssimativi, il costo dei sistemi di sostegno alle energie rinnovabili che si ripercuote nel prezzo dell'elettricità oscilla tra il 4 e il 5% per paesi come la Germania, la Spagna e il Regno Unito (pag. 45 della comunicazione).

⁵ Si tratta della media ponderata dei prezzi praticati dai grandi clienti industriali, all'industria, al commercio e alle famiglie. Fonte: Eurostat. L'andamento dei prezzi per ciascuna categoria di clienti figura nelle tavole 3.7 e 3.8 del documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolata "EU Energy Policy Data", SEC(2007) 12. Per i clienti di maggiori dimensioni i prezzi sono passati dal livello di riferimento =100 del luglio 1997 a 121 per l'elettricità e a 201 per il gas nel luglio 2006.



Come si desume dal grafico, il fatto che i prezzi al dettaglio, nella media di tutti gli utenti, siano rimasti relativamente costanti in termini reali per tutto il periodo considerato – nonostante i cospicui aumenti del prezzo dei combustibili primari – dimostra chiaramente che vi è stato un forte incremento dell'efficienza nell'offerta di elettricità. Anzi, il prezzo dell'elettricità – soprattutto per le utenze domestiche – risulterebbe addirittura diminuito se si prescindesse dalle tasse. Per quanto riguarda il gas, va osservato che l'apertura o la mancata apertura alla concorrenza non avrebbe comunque neutralizzato fattori che incidono sui prezzi, come la necessità di ricorrere a fonti di approvvigionamento più costose (gas naturale liquefatto – LNG) e l'aggancio permanente di certe importazioni di gas al prezzo del petrolio. Va ricordato che i prezzi dell'energia non possono mantenersi indefinitamente a livelli bassi, al riparo da fattori esterni. Su questo punto la Commissione aveva insistito nella comunicazione che accompagnava il secondo pacchetto di direttive⁶. Ad ogni modo, mercati concorrenziali ed aperti consentiranno di offrire energia a prezzi migliori agli utenti finali, ivi comprese le industrie ad alta intensità energetica.

Sicurezza degli approvvigionamenti

Oltre ad una migliore efficienza, un mercato interno unificato contribuisce fortemente a conseguire l'obiettivo della sicurezza degli approvvigionamenti. La prospettiva di un grande mercato europeo dell'elettricità e del gas soggetto a norme comuni costituisce uno stimolo significativo per nuovi investimenti. L'ultimo "rapporto di adeguamento" dei gestori dei sistemi è rivelatore a questo riguardo; nel rapporto si afferma che, anche con una crescita della domanda di picco dell'1,5-2,0% all'anno, gli investimenti in corso o in progetto consentiranno probabilmente di raggiungere una capacità di produzione costantemente superiore ai livelli di picco della domanda in tutta l'UE. A questo proposito va osservato che i

⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e la Parlamento europeo – Completamento del mercato interno dell'energia, COM(2001) 125, pag. 8.

nuovi investimenti rappresentano una chiara risposta ai segnali trasmessi dai prezzi sul mercato dell'ingrosso e sui mercati di compensazione qualora questi funzionino correttamente. Emergono tuttavia dei problemi negli Stati membri come la Spagna e il Portogallo, dove esiste un rigido controllo dei prezzi e la domanda di elettricità registra ogni anno una crescita annuale impetuosa.

Mercati aperti alla concorrenza favoriscono anche la diversificazione, incoraggiando risposte flessibili in reazione all'andamento del mercato. Un mercato integrato offre anche alle imprese europee del settore energetico una posizione negoziale più forte quando acquistano energia sui mercati globali, poiché ampliano la scelta dei percorsi di approvvigionamento e facilitano l'accesso ai consumatori. Lo dimostra il fatto che sono già stati realizzati o sono in progetto numerosi investimenti in tutta una serie di infrastrutture di importazione di gas. Questi sviluppi positivi scaturiscono dal processo di liberalizzazione, ma un contesto ancor più concorrenziale la sicurezza degli approvvigionamenti migliorerebbe ancora.

La sicurezza degli approvvigionamenti non può più essere considerata una questione puramente nazionale. Le soluzioni più idonee per affrontare il problema richiedono strumenti che non possono essere messi in opera dai singoli Stati membri dell'UE. In particolare, lo sviluppo e l'esercizio delle reti energetiche europee esigono, in futuro, un coordinamento molto più stretto – almeno a livello regionale – per evitare future crisi. Attualmente queste condizioni non sussistono e una rete europea sicura e coerente è ancora un traguardo lontano.

Il *blackout* che ha colpito tutta l'Europa il 4 novembre 2006 ha dimostrato quanto sia vulnerabile l'approvvigionamento elettrico nell'UE. Nel parere reso il 12 dicembre 2006 a richiesta della Commissione, l'ERGEG ha concluso che gli insegnamenti che si possono trarre dal *blackout* del 2003 in Italia non sono stati adeguatamente messi in pratica e che, per evitare che in futuro tutta l'UE resti al buio occorre realizzare questi tre obiettivi⁷:

- adozione, su proposta della Commissione europea, di norme di sicurezza operative giuridicamente vincolanti;
- definizione, ad opera della Commissione, di un quadro normativo per le reti elettriche, nell'ambito della sua strategia energetica;
- miglioramento della cooperazione tra i gestori della rete elettrica dell'UE che dovrebbero essere pubblicamente responsabili della loro attività.

Sviluppo sostenibile

I mercati aperti alla concorrenza garantiscono la massima efficienza possibile nella fornitura di energia ed eliminano i profitti anormali dovuti alle posizioni di monopolio. Un mercato concorrenziale permette anche ai produttori di elettricità che utilizzano energie rinnovabili di accedere al mercato del consumo a condizioni eque e garantisce l'applicazione efficace di meccanismi come il sistema di scambio delle quote di emissioni e la tassazione dell'energia al

⁷ ERGEG Interim Report on the lessons to be learned from the large disturbance in European power supply on 4 November 2006, Ref: E06-BAG-01-05. L'ERGEG presenterà una relazione definitiva entro la fine di febbraio 2007.

fine di migliorare la tariffazione dell'energia fossile⁸. I mercati all'ingrosso caratterizzati da trasparenza e liquidità trasmettono segnali molto più chiari a favore dell'efficienza energetica.

Va inoltre osservato che norme chiare e trasparenti per l'indicazione della provenienza dell'elettricità incentivano la domanda di elettricità con caratteristiche superiori sotto il profilo della sostenibilità.

1.3 Applicazione inadeguata della normativa comunitaria

È essenziale che la normativa europea venga recepita in modo adeguato negli ordinamenti nazionali in modo da mettere i mercati in condizioni di funzionare e garantire che si aprano effettivamente alla concorrenza – per tutte le categorie di consumatori – alla data del 1° luglio 2007. Per questi motivi la Commissione ha avviato, nei confronti di venti Stati membri, ben 34 procedimenti per inadempimento (violazione o mancato recepimento) delle vigenti direttive. Dopo aver inviato le rituali lettere di messa in mora nell'aprile 2006 e, prima di iniziare il procedimento dinanzi alla Corte europea di giustizia, la Commissione ha inviato, in data 12 dicembre 2006, 26 pareri motivati a 16 Stati membri inadempienti, compresi tutti gli Stati più grandi⁹.

Le principali carenze constatate nel recepimento delle nuove direttive sono le seguenti:

- prezzi regolamentati che impediscono l'entrata di nuovi operatori sul mercato;
- *unbundling* insufficiente dei gestori delle reti di trasmissione e distribuzione, con conseguenti scarse garanzie di indipendenza;
- condizioni discriminatorie per l'accesso dei terzi alla rete, con particolare riferimento all'accesso preferenziale accordato agli operatori storici per contratti a lungo termine;
- conferimento di poteri insufficienti al regolatore nazionale;
- mancata notifica alla Commissione degli obblighi di servizio pubblico, con particolare riguardo per le tariffe di fornitura regolamentate;
- indicazioni insufficienti circa l'origine dell'elettricità; queste indicazioni sono essenziali soprattutto ai fini della promozione dell'energia rinnovabile.

La persistenza di queste infrazioni, a quasi due anni e mezzo dalla data obbligatoria di recepimento delle direttive (1° luglio 2004) mette chiaramente in luce le lacune e le debolezze del quadro fissato dalle pertinenti direttive. I regolatori nazionali non dispongono dei poteri né dell'indipendenza necessari per garantire la realizzazione di mercati aperti e capaci di funzionare in modo efficiente e non discriminatorio. Per giunta, il vigente quadro normativo non prevede disposizioni idonee per regolare in modo adeguato ed efficiente i problemi

⁸ Gli Stati membri possono esonerare fiscalmente l'elettricità prodotta a partire da energie rinnovabili in modo che gli aspetti ambientali della produzione di elettricità possano riflettersi nella tassazione, in conformità della direttiva sulla tassazione dell'energia (direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51).

⁹ Si veda il sito:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/481&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

transfrontalieri relativi all'accesso alle reti del gas e dell'elettricità. L'accesso preferenziale concesso in via permanente agli *interconnectors* transfrontalieri è una chiara testimonianza di quanto siano carenti le regole attuali. Infine, l'*unbundling* giuridico e funzionale delle società che oltre alla gestione delle reti producono e distribuiscono l'energia – separazione pure sancita dalle direttive vigenti – non è sufficiente a garantire a tutti i fornitori uguali condizioni di accesso alle reti.

1.4 Ostacoli alla concorrenza

Al di là degli innegabili risultati che abbiamo ricordato, bisogna riconoscere che l'Unione europea è ancora lontana dal traguardo di un autentico mercato interno dell'energia, nel quale ogni consumatore europeo abbia non soltanto il diritto – sancito dalla legge – di scegliere liberamente il proprio fornitore di gas ed elettricità fra le varie imprese dell'UE, ma soprattutto, in cui possa esercitare questi diritti in modo concreto, semplice ed efficace. Un obiettivo altrettanto importante è garantire che i nuovi entranti possano investire in nuove capacità di produzione e importazione di gas, poiché gli operatori storici – in assenza di un'adeguata separazione – rischiano di trarre vantaggio da una situazione di scarsità artificiosa.

Attualmente l'Unione europea è anche lontana dal poter garantire a tutte le imprese dell'UE il diritto di vendere gas ed elettricità in qualunque Stato membro alle stesse condizioni di cui fruiscono le imprese nazionali esistenti senza discriminazioni o svantaggi. In particolare, non è ancora stato istituito l'accesso non discriminatorio alle reti né una vigilanza di pari efficacia da parte del regolatore di ciascuno Stato membro.

Per di più, l'Unione europea non ha ancora trovato una soluzione adeguata al problema del giusto livello degli investimenti in nuove infrastrutture sulla base di un quadro regolamentare comune e stabile, capace di strutturare il mercato interno. Resta ancora molta strada da percorrere prima di arrivare al necessario grado di coordinamento tra le reti energetiche nazionali con riferimento alle norme tecniche, alle regole di compensazione, alla qualità del gas, ai regimi contrattuali e ai meccanismi di gestione della congestione, che sono tutti requisiti necessari affinché gli scambi transfrontalieri possano funzionare efficacemente.

Tanto l'indagine settoriale che le analisi per paese effettuate dalla Commissione nel 2006 hanno messo in luce una serie di esempi sintomatici delle carenze del quadro normativo vigente. Si è così potuto constatare quanto segue:

- Le grandi imprese e/o le imprese verticalmente integrate fruiscono di notevoli vantaggi grazie alle informazioni che possono utilizzare per definire la propria strategia commerciale. Al contrario, le imprese di più piccole dimensioni scoprono i problemi troppo tardi per potersi adeguare di conseguenza, come avviene in caso di interruzione della produzione.
- In certi casi vi è confusione all'interno dei gruppi integrati sul soggetto cui incombe la responsabilità per le funzioni fondamentali del GST, per esempio nel caso del dispacciamento e del bilanciamento.
- Avviene spesso che i GST – specialmente in caso di integrazione verticale – non riescano a creare condizioni che favoriscano mercati concorrenziali liquidi, ad esempio perché mantengono diverse zone di bilanciamento distinte anziché facilitare l'integrazione a livello

nazionale e transfrontaliero. Questa situazione può nascere da una mancanza di fiducia fra i GST completamente separati e quelli che non lo sono.

- Risulta che i GST hanno tardato ad aumentare la capacità transfrontaliera mediante investimenti o altri interventi. Questa situazione dipende spesso dall'inadeguatezza degli incentivi forniti dal quadro regolatorio.
- Vi sono indizi inequivocabili che sia i GST che i regolatori tendono a focalizzarsi eccessivamente su obiettivi nazionali a breve termine anziché cercare con sollecitudine di dar vita a mercati integrati. Ad esempio, la congestione viene regolarmente respinta alle frontiere nazionali ed è soprattutto la capacità transfrontaliera che ne risulta limitata. Alcuni regolatori hanno tardato a decidere come mettere in atto le disposizioni fondamentali già presenti nella legislazione, per esempio la ripartizione delle capacità sulla base del mercato.
- Su vari aspetti alcuni regolatori non godono di piena autonomia nei loro rapporti con l'industria in quanto non dispongono né delle competenze né del potere discrezionale necessari. Ciò avviene, in particolare, nelle questioni che le direttive non hanno assoggettato alla responsabilità *ex ante* dei regolatori (ad esempio per le norme sulla separazione funzionale, per le condizioni di accesso non tariffarie, per la fornitura delle informazioni agli utenti della rete e per lo stoccaggio del gas).
- In alcuni casi i regolatori – in genere a causa dell'influenza diretta o indiretta esercitata dai governi nazionali – si trovano in una situazione in cui le loro decisioni sono manifestamente in contrasto con l'obiettivo della creazione di un mercato interno unico del gas e dell'elettricità. La inadeguata fissazione di tariffe di fornitura regolamentate ne è l'esempio più evidente, ma non il solo.
- I mercati nazionali ad alta concentrazione hanno la tendenza a incoraggiare i regolatori a emanare regolamentazioni pervasive nel mercato all'ingrosso e nei mercati di bilanciamento, stabilendo per esempio prezzi massimi che scoraggiano fortemente gli investimenti. In pari tempo, i meccanismi che regolano la capacità non sono assolutamente coordinati e potrebbero provocare distorsioni.
- Gli Stati membri più piccoli si sono spesso battuti per introdurre una concorrenza effettiva, in via indipendente rispetto agli Stati vicini, e non hanno consentito la creazione di mercati all'ingrosso liquidi del gas e dell'elettricità. In simili casi, la concorrenza non sarà possibile in assenza di una regolamentazione coordinata tra ordinamenti giuridici vicini.
- Infine, in numerosi casi, i gestori delle reti di distribuzione (GRD) non sembrano ben preparati all'apertura alla concorrenza per le utenze domestiche dal luglio 2007.

Va anche segnalato che l'attuale cornice normativa ha provocato problemi nel settore dei movimenti di capitale¹⁰. In primo luogo, i disuguali livelli di *unbundling* nei vari Stati membri creano situazioni asimmetriche che all'interno dell'UE falsano la concorrenza tra i soggetti presenti sul mercato e sono difficilmente conciliabili con il principio della libera circolazione dei capitali. Tutto ciò mette in posizione di svantaggio gli Stati membri che hanno realizzato livelli più elevati di *unbundling*. In secondo luogo, nei rari casi in cui un produttore di uno

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 56 del trattato CE.

Stato membro ha rilevato o si è fuso con una società di un altro Stato membro, le autorità regolatrici nazionali sono intervenute sostenendo la necessità di una procedura di autorizzazione per garantire la pubblica sicurezza e obiettivi di interesse generale, secondo modalità che non sono giustificate alla luce del principio della libera circolazione dei capitali¹¹.

In conseguenza di queste carenze generali, gli operatori storici sia nel mercato del gas che nel mercato dell'elettricità mantengono in larga misura una posizione dominante nei "loro" mercati nazionali. Questa situazione fa sì che i diversi Stati membri continuano a controllare strettamente i prezzi fatturati agli utenti finali di gas e elettricità. Purtroppo, questo comportamento configura spesso una restrizione della concorrenza. La Commissione riconosce che in presenza di posizioni dominanti occorrono interventi del regolatore e che può essere necessario tutelare i consumatori contro le manovre sui prezzi; tuttavia è certo che l'imposizione generalizzata di prezzi massimi impedisce il corretto funzionamento del mercato interno dell'energia. Questa politica occulta i segnali che potrebbe trasmettere il meccanismo dei prezzi, indicando dove vi sia necessità di nuove capacità, e quindi scoraggiano gli investimenti, compromettono la sicurezza degli approvvigionamenti e rischiano di provocare future interruzioni delle forniture. L'UE non può permettere che venga a crearsi una situazione del genere. I tentativi volti a risolvere i problemi del *mercato all'ingrosso* attraverso misure indirette come i controlli sul *mercato al dettaglio* portano di solito alla chiusura di entrambi i mercati. E questo risultato, a lungo termine, non è affatto nell'interesse dei clienti.

I controlli sui prezzi praticati agli utenti finali configurano obblighi di servizio pubblico i quali, ove risultino discriminatori, non sono compatibili con l'articolo 3 delle pertinenti direttive, che impone obblighi di servizio pubblico allo scopo di garantire alle imprese europee che operano nel settore parità di accesso ai consumatori nazionali. In secondo luogo, qualora abbiano luogo pagamenti compensativi, è necessario che questo avvenga nell'osservanza delle norme sugli aiuti di Stato. In terzo luogo, con riferimento alle discriminazioni sui prezzi e alle restrizioni alla rivendita, possono risultare pertinenti le norme sulla concorrenza. Come si è detto in precedenza, **la Commissione ha già avviato una serie di procedimenti di infrazione nei confronti delle tariffe regolamentate e continuerà a vigilare affinché tutti gli obblighi analoghi rispettino il diritto comunitario.**

La Commissione ha preso atto dei problemi che caratterizzano il mercato del gas e dell'elettricità nella relazione che ha pubblicato alla fine del 2005¹². In quella sede si ritenne prematuro trarre conclusioni definitive sul piano legislativo. Tuttavia, la Commissione si era impegnata a lanciare una serie di iniziative, i cui risultati sono i seguenti:

- (1) la Commissione ha effettuato analisi dettagliate per paese, interrogando i soggetti che operano sul mercato del gas e dell'elettricità in ogni Stato membro, ed in particolare le imprese di minori dimensioni e i nuovi entranti¹³.

¹¹ Nel settore dell'energia non vi è alcunché di equivalente al "passaporto europeo" che esiste nei servizi finanziari. Ciascun regolatore nazionale ha il potere di rilasciare autorizzazioni (ad esempio le procedure di autorizzazione per la messa in esercizio di nuove centrali, previste dall'articolo 6 della direttiva 2003/54/CE sull'elettricità).

¹² COM(2005)568.

¹³ Si veda il documento che accompagna la presente comunicazione: Commission Staff Working Document, Implementation report on electricity and gas EU regulatory framework: country reviews, SEC(2006)1709.

- (2) Sulla base del parere del Gruppo dei regolatori europei del gas e dell'elettricità (ERGEG), il 9 novembre sono stati adottati gli indirizzi per la gestione delle congestioni negli scambi transfrontalieri di energia elettrica, che sono entrati in vigore il 1° dicembre 2006¹⁴.
- (3) L'ERGEG ha lanciato le iniziative regionali e provvede attivamente ad eliminare gli ostacoli all'integrazione del mercato nei seguenti settori: trasparenza, accesso alle capacità, sviluppo di *hub* di gas.
- (4) La Commissione ha portato a termine l'indagine settoriale¹⁵. Sono state avviate varie altre indagini presso imprese del settore del gas e dell'elettricità.

Per altro verso, la Commissione ha iniziato procedimenti di infrazione allo scopo di risolvere in senso conforme al diritto comunitario alcuni problemi sorti in relazione ai movimenti di capitale.

La Commissione intende ora affrontare i problemi che ancora sussistono nei seguenti settori:

- garantire l'accesso non discriminatorio alle reti ben sviluppate,
- migliorare la regolamentazione dell'accesso alle reti a livello nazionale e a livello di UE,
- restringere le possibilità di concorrenza sleale,
- definire regole certe idonee a fornire gli investimenti,
- risolvere le questioni relative alle utenze domestiche e ai piccoli clienti commerciali.

Il capitolo 2 del presente documento contiene una sintesi dei provvedimenti che la Commissione intende adottare. La normativa del 2003, se correttamente messa in atto, prevede già un buon numero di prescrizioni fondamentali idonee a dar vita ad un mercato europeo concorrenziale: basti pensare all'apertura totale del mercato, all'introduzione dell'accesso regolamentato per i terzi e all'obbligo di istituire un regolatore nazionale. Occorre tuttavia rendere alquanto più stringenti alcune disposizioni del 2003. Nel corso del 2007, dopo una valutazione complessiva dell'impatto della normativa del 2003 (ivi compresi i risultati dell'inchiesta settoriale), la Commissione presenterà le proposte opportune.

2 QUESTIONI ESSENZIALI ANCORA IN SOSPESO

2.1 Assicurare un accesso non discriminatorio alle reti attraverso l'*unbundling*

La separazione dei GST dal punto di vista giuridico (*legal unbundling*) ha già migliorato l'accesso dei terzi (TPA) alle reti. I principi fondamentali della non discriminazione sono ormai fissati e nella maggior parte dei casi sono state istituite strutture tariffarie che favoriscono lo sviluppo della concorrenza. Le sovvenzioni incrociate sono state progressivamente eliminate. Questo processo è ancora in corso per quanto riguarda i gestori

¹⁴ Decisione 2006/770/CE (GU L 312 dell'11.11.2006, pag. 59).

¹⁵ Si veda la comunicazione della Commissione "Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)", COM (2006)851 [esiste solo in EN, FR, DE].

delle reti di distribuzione (GSD), per i quali la separazione giuridica non è ancora obbligatoria fino al luglio 2007.

Nonostante gli indubbi progressi realizzati dal 2004 ad oggi, i dati riportati nel capitolo 1, quali scaturiscono dalle analisi per paese e dall'inchiesta settoriale, dimostrano che la separazione giuridica e funzionale – nei termini in cui è attualmente imposta dalla vigente normativa – non è sufficiente per garantire lo sviluppo di un mercato europeo del gas e dell'elettricità realmente concorrenziale.

I problemi riferiti non sono universali e sarebbe scorretto disconoscere il valore degli sforzi che sono stati fatti; tuttavia, i problemi che vengono sistematicamente portati all'attenzione della Commissione rappresentano una fonte non trascurabile di distorsioni reali e potenziali.

Di per sé, la separazione sul piano giuridico non elimina il conflitto di interessi inerente all'integrazione verticale e c'è sempre il rischio che le reti vengano considerate come un patrimonio strategico al servizio dell'interesse commerciale dell'entità integrata, anziché come uno strumento che deve servire l'interesse generale degli utenti. Le testimonianze raccolte nell'ambito dell'inchiesta settoriale¹⁶ e delle analisi per paese dimostrano che questa situazione può talvolta creare i problemi qui sotto descritti.

In primo luogo, non è garantito un accesso non discriminatorio all'informazione. Gli ostacoli in materia di informazione creati dalle vigenti norme sulla separazione non assicurano che i GST si astengano dal comunicare informazioni commerciali sensibili ai settori che, all'interno della società verticalmente integrata, sono incaricati della generazione o dell'approvvigionamento.

In secondo luogo, l'attuale normativa in materia di separazione non ha eliminato del tutto gli incentivi a discriminare i terzi che desiderano accedere alla rete. Gli operatori storici che sono proprietari delle reti possono quindi servirsi di queste per ostacolare l'entrata di nuovi concorrenti sul mercato. Tra le varie condizioni di accesso discriminatorie figurano la connessione delle nuove centrali per i nuovi entranti, un accesso diseguale alle capacità della rete (*hoarding*), mantenimento di zone di bilanciamento artificialmente piccole e, ancora, il rifiuto di mettere a disposizione capacità inutilizzate.

In terzo luogo, esistono distorsioni negli incentivi agli investimenti. I gestori delle reti integrati in un gruppo non hanno alcun incentivo a sviluppare la rete nell'interesse generale del mercato, processo che faciliterebbe l'entrata di nuovi operatori a livello di generazione o di fornitura. È ampiamente provato che le decisioni di investimento delle società verticalmente integrate tendono a soddisfare le esigenze delle affiliate responsabili dell'approvvigionamento¹⁷. Queste società sembrano particolarmente poco disposte ad accrescere, per esempio, la capacità di importazione di gas secondo procedure aperte, e in alcuni casi creano problemi per la sicurezza degli approvvigionamenti. Lo stesso avviene, in alcuni casi, per la disponibilità di capacità di connessione per le nuove centrali.

¹⁶ Allegato tecnico alla comunicazione della Commissione "Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)", SEC (2006)1724, dal punto 144 (gas) e dal punto 474 (elettricità).

¹⁷ Si vedano i capitoli relativi ai singoli Stati membri sui gestori delle reti e sulla separazione nel documento di lavoro dei servizi della Commissione "Implementation report on electricity and gas EU regulatory framework: country reviews, SEC(2006)1709 e l'allegato tecnico alla comunicazione della Commissione citata alla nota 16, specialmente i punti 157 (gas) e 487 (elettricità)".

La Commissione ha studiato con estrema attenzione la questione della separazione ed ha concluso che soltanto attraverso norme stringenti in materia sarà possibile incentivare correttamente i gestori delle reti a farle funzionare correttamente e a svilupparle nell'interesse di tutti gli utenti.

Essa ha quindi individuato due grandi direttrici lungo le quali potranno essere presentate proposte formali per una ulteriore separazione dei GST:

- **Separazione totale della proprietà dei GST:** il GST sarebbe proprietario della rete di trasmissione e in pari tempo gestirebbe la rete. Dovrebbe essere indipendente nel senso che alle imprese di approvvigionamento/generazione non verrebbe più consentito di detenere una partecipazione significativa nei GST. Da più parti si è sostenuto che i complessi problemi descritti in precedenza potranno essere risolti soltanto quando l'assetto proprietario dei GST ne garantirà l'integrale indipendenza. Questa separazione completa dell'assetto proprietario presenterebbe diversi vantaggi: verrebbe garantito l'accesso non discriminatorio dei terzi alle reti e questa nuova percezione incoraggerebbe un flusso di investimenti nella generazione di energia elettrica e nelle infrastrutture di importazione di gas; inoltre, i GST potrebbero scambiare più facilmente informazioni potenzialmente sensibili sui movimenti del mercato e, in tal modo, potrebbero accrescerne l'efficienza. Inoltre, la soluzione prospettata consentirebbe di offrire chiari incentivi all'aumento della capacità interna delle infrastrutture comunitarie poiché le decisioni di investimento non verrebbero più falsate dalla presenza di interessi sul lato della distribuzione. Inoltre, essa faciliterebbe le fusioni transfrontaliere di società di trasmissione, il che consentirebbe di giungere ad una gestione più efficiente di tutti i problemi di natura transfrontaliera. Infine, esiste chiaramente un punto di equilibrio fra il livello della separazione e l'intensità della vigilanza del regolatore. Con l'integrale separazione della proprietà vi sarebbe minore necessità di una regolamentazione minuziosa dato che gli interventi del regolatore contro le discriminazioni sarebbero più rari. Sarebbe anche possibile alleggerire la vigilanza relativamente pesante apprestata a garanzia dell'indipendenza dei GST verticalmente integrati. Per di più, l'alleggerimento della regolamentazione consentirebbe una sua più facile e spedita applicazione.
- **Gestori separati dei sistemi di trasmissione, senza separazione proprietaria.** Questa soluzione presuppone la separazione della gestione della rete dalla proprietà delle infrastrutture. Alle società di approvvigionamento/generazione non sarebbe più consentito detenere una quota importante della proprietà del *gestore indipendente del sistema (GIS)*. Tuttavia, gli impianti di trasmissione stessi potrebbero rimanere all'interno di un gruppo verticalmente integrato. Il gestore del sistema avrebbe soltanto la responsabilità del funzionamento e del dispacciamento, rappresentando esso la prima interfaccia con gli utenti della rete, ed eserciterebbe un controllo sulle decisioni riguardanti la manutenzione e lo sviluppo del sistema. Questi gestori avrebbero bisogno di fondi sufficienti e dovrebbero disporre di personale non contemporaneamente dipendente di un gruppo verticalmente integrato. Il modello GIS richiederebbe una regolamentazione dettagliata e un controllo permanente da parte del regolatore.

Sul piano economico si è constatato che la separazione proprietaria costituisce il mezzo più efficiente per garantire la libertà di scelta degli utenti e incoraggiare gli investimenti. Questo perché imprese distinte che gestiscono la rete non subiscono l'influenza degli interessi propri alle imprese che operano sul lato dell'approvvigionamento/generazione in sede di decisioni di investimenti. Questa soluzione ha tra l'altro il vantaggio di evitare una regolamentazione eccessiva e oneri amministrativi sproporzionati.

L'altra opzione – quella del gestore di rete indipendente - migliorerebbe la situazione attuale ma richiederebbe una regolamentazione più minuziosa, prescrittiva e dispendiosa e non potrebbe eliminare del tutto i fattori che disincentivano un flusso adeguato di investimenti nelle reti. Nella sua risposta al Libro Verde della Commissione, l'ERGEG ha dichiarato di preferire l'approccio fondato sulla separazione proprietaria¹⁸.

La Commissione studierà con attenzione le due opzioni con riferimento tanto alle reti del gas quanto alle reti elettriche, tenendo conto delle caratteristiche peculiari di ciascun settore. In entrambi i casi, il suo obiettivo sarà di garantire a tutte le imprese un accesso equo alle reti e far sì che per i GST esistano sufficienti incentivi a fornire capacità adeguate, soprattutto attraverso la provvista di nuove infrastrutture.

Quale che sia l'opzione prescelta in tema di separazione, essa dovrà applicarsi a tutti gli operatori e a tutti i mercati nazionali in modo da evitare che vi siano incoerenze tra la dimensione nazionale dei poteri del regolatore e la dimensione comunitaria di un mercato unico dell'energia¹⁹. Va comunque notato che per motivi imperativi di interesse generale (ad esempio per motivi attinenti la sicurezza degli approvvigionamenti) possono essere giustificati eventuali effetti restrittivi delle opzioni proposte in relazione alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei capitali. Poiché la separazione proprietaria è già stata istituita in undici Stati membri, la Commissione continuerà a confrontare l'esperienza di questi Stati con quella degli Stati membri che invece hanno istituito la separazione giuridica. Ovviamente, esiste un nesso tra separazione e regolamentazione. I mercati nei quali la separazione proprietaria è meno intensa hanno necessità di una regolamentazione più dettagliata, complessa e penetrante, e i regolatori nazionali devono in particolare disporre di poteri più incisivi per impedire discriminazioni. Comunque, è certo che, in assenza di una separazione proprietaria, i regolatori non sono in grado di risolvere il problema costituito dall'assenza di incentivi ad effettuare investimenti adeguati nelle reti.

2.2 Una migliore regolamentazione dell'accesso alla rete a livello nazionale e comunitario

2.2.1 Rafforzare il ruolo del regolatore nazionale

Le direttive "gas" e "elettricità" del 2003 hanno imposto agli Stati membri l'obbligo di istituire organismi regolatori dotati di competenze specifiche. Tuttavia, in molti casi, l'esperienza suggerisce che l'efficacia dell'azione dei regolatori è spesso limitata dalla loro non piena indipendenza dai governi e da un insufficiente potere discrezionale. Ad esempio, l'analisi per paese rivela che su varie questioni i regolatori non hanno il potere di intervenire ex-ante in via discrezionale e con efficacia (è il caso dell'emanazione di norme per la separazione funzionale o delle condizioni di accesso non tariffarie). In altri casi le funzioni del regolatore sono ripartite tra l'autorità di regolamentazione competente per settore e l'autorità amministrativa centrale (il ministero o l'autorità per la tutela della concorrenza). Sempre dalle indagini per paese emerge che quando il regolatore non dispone di poteri sufficienti, le sue decisioni mancano di coerenza e non sono adeguatamente rispettate. Tutto ciò trova conferma nelle conclusioni di un consulente che ha stilato una relazione sui poteri degli organismi regolatori; il consulente ha rilevato che sussistono carenze in relazione alla sfera di competenza dei

¹⁸ Risposta del consiglio europeo dei regolatori dell'energia (CEER) al Libro Verde sull'energia dell'11 luglio 2006 (C06-SEM-18-03).

¹⁹ A norma dell'articolo 26, paragrafo 1 della direttiva 2003/54/CE (elettricità) piccoli sistemi isolati possono ottenere una deroga alle norme sulla separazione.

regolatori, ai poteri ad essi delegati e alla capacità di attuare interventi regolatori in modo indipendente; la relazione conclude che questa situazione lascia irrisolto il problema della asimmetria delle attività dei regolatori e in certi casi impedisce un adeguato sviluppo della concorrenza²⁰.

La Commissione è giunta pertanto alla conclusione che i regolatori nazionali nel settore dell'energia devono vedere rafforzato il loro ruolo istituzionale e devono detenere poteri discrezionali idonei a prendere decisioni su tutte le questioni pertinenti. La Commissione ritiene che ai regolatori vadano conferiti penetranti poteri di intervento *ex ante* nei seguenti ambiti: i) tutti gli aspetti legati all'accesso dei terzi alle reti; ii) l'accesso allo stoccaggio di gas; iii) i meccanismi di bilanciamento; iv) sorveglianza del mercato, p. es. in relazione alle borse di energia elettrica; v) rispetto della separazione funzionale e contabile da parte dei gestori dei sistemi di distribuzione; vi) tutte le questioni transfrontaliere; vii) la tutela dei consumatori, compresi i controlli sui prezzi praticati all'utente finale; viii) la raccolta delle informazioni; ix) le sanzioni in caso di inadempienza. **La Commissione prevede quindi di rafforzare le direttive secondo le linee qui indicate.**

È parimenti essenziale provvedere a che le decisioni assunte a livello nazionale non abbiano conseguenze indesiderabili sugli aspetti più critici per l'entrata sul mercato e per l'evoluzione verso un mercato comunitario interno del gas e dell'elettricità. A tal fine è opportuno che alla Commissione vengano notificate alcune decisioni adottate dal regolatore nazionale, e in particolare quelle che riguardano gli aspetti transfrontalieri e lo sviluppo di una concorrenza effettiva. Questa procedura è già utilizzata nel caso delle deroghe per l'accesso dei terzi alle nuove infrastrutture (articolo 22 della direttiva Gas 2003/55/CE e articolo 7 del regolamento Elettricità n. 1228/2003), ma anche nel settore delle comunicazioni elettroniche già dal 2003²¹. **La Commissione definirà i criteri in base ai quali le decisioni di questo tipo dovranno essere notificate alla Commissione, nonché le modalità della sua vigilanza²².**

2.2.2 Coordinamento dei regolatori nazionali a livello dell'UE

Per creare una rete di trasmissione integrata a livello dell'UE²³ occorre modificare l'attuale quadro normativo. È chiaro che eliminando le incoerenze nelle decisioni di investimento e nel funzionamento della rete vi saranno ripercussioni sul piano finanziario, tra l'altro a livello della ripartizione dei costi e dei rischi legati all'aumento di capacità. Né va dimenticato il persistere di problemi dovuti alle incoerenze a livello nazionale tra, ad esempio, strutture tariffarie, norme di allocazione della capacità, meccanismi di bilanciamento, calendari degli scambi e misure per assicurare gli approvvigionamenti. La diversa configurazione dei mercati nazionali si traduce in una segmentazione del mercato, e si osserva perfino che alcuni mercati nazionali presentano tuttora al loro interno suddivisioni in aree soggette a tariffe o

²⁰ "Study of the Powers and Competencies of Energy and Transport Regulators" Europe Economics and TIS, October 2006.

²¹ Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del consumatori del 7 marzo 2002 su un quadro normativo comune per le reti e servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33–50, articolo 7.

²² La Commissione ritiene questa vigilanza necessaria nei seguenti ambiti: i) deroghe riguardanti l'accesso dei terzi alle nuove infrastrutture, ii) regolamentazione dei prezzi applicati agli utenti finali, iii) tutte le decisioni relative alle questioni transfrontaliere, compresa l'osservanza degli orientamenti, iv) le questioni riguardanti le posizioni dominanti, in particolare per quanto riguarda l'assenza di un'adeguata liquidità, comprese le decisioni relative al trattamento dei contratti di trasmissione attualmente in vigore.

²³ Si veda il punto 2.4.

bilanciamento locali, circostanza che pregiudica lo sviluppo del mercato interno. Questa segmentazione del mercato europeo acuisce il problema costituito dal potere dominante di un piccolo numero di fornitori e nuoce alla sicurezza degli approvvigionamenti.

I regolatori nazionali cercano già di risolvere questi problemi all'interno dell' ERGEG, e precisamente le tramite iniziative regionali per l'elettricità e per il gas²⁴. Vi sono già segnali incoraggianti che indicano che vi saranno miglioramenti di rilievo. Ciò premesso, va comunque detto che ulteriori progressi saranno possibili solo se tutti i regolatori interessati si metteranno d'accordo sui miglioramenti necessari della normativa e se disporranno delle competenze e dei poteri di intervento necessari. È quindi indispensabile un impulso più deciso a livello dell'Unione, ivi compreso un più specifico coordinamento europeo con conseguente dotazione di maggiori risorse. È quanto sarà ribadito nella relazione che la Commissione presenterà sull'esperienza fatta nell'applicazione del regolamento (CE) n. 1228/2003, la quale presenterà una serie di possibili interventi operativi²⁵. Il coordinamento dei regolatori può assumere tre configurazioni principali, con la necessaria delega di poteri, in conformità con il trattato CE, ma tutte e tre – e specialmente la seconda e la terza – richiederebbero modifiche del quadro legislativo.

- **Sviluppo graduale dell'impostazione attuale:** rafforzamento della collaborazione tra i regolatori nazionali imponendo, in particolare, che gli Stati membri conferiscano ad essi obiettivi comunitari, nonché istituzione di un meccanismo che consenta alla Commissione di esaminare alcune decisioni dei regolatori nazionali che incidono sul mercato interno dell'energia²⁶.
- **Una rete europea di regolatori indipendenti (ERGEG+):** in base a questo meccanismo si darebbe veste formale al ruolo svolto dall'ERGEG, al quale verrebbe conferito il potere di prendere decisioni vincolanti per i regolatori nazionali e i soggetti operanti sul mercato (gestori delle reti, borse dell'energia, produttori) su aspetti tecnici precisamente definiti e sui meccanismi per risolvere i problemi transfrontalieri. Richiederebbe un adeguato coinvolgimento della Commissione, se necessario per garantire che l'interesse della Comunità sia tenuto nella dovuta considerazione.
- **Creazione di un nuovo organo a livello comunitario:** al nuovo organismo verrebbe in particolare conferito il potere di assumere decisioni individuali nel mercato comunitario del gas e dell'elettricità in relazione a questioni tecniche e normative utili per il buon funzionamento degli scambi transfrontalieri²⁷.

²⁴ L'ERGEG ha lanciato la Electricity Regional Initiative (ERI) il 27 febbraio 2006, e successivamente, la Gas Regional Initiative (GRI) il 25 aprile 2006.

²⁵ Di prossima pubblicazione all'inizio del 2007. La relazione individua sette ambiti nei quali vi sarebbe la necessità di un più intenso coordinamento dei regolatori nazionali (non tutti questi ambiti sono previsti dal regolamento); a) norme di sicurezza, b) norme per l'allacciamento alla rete, c) norme per gli scambi di elettricità, d) trasparenza, e) bilanciamento e regolamento, energia di riserva, f) scambio di dati, g) localizzazione e incentivi per gli investimenti.

²⁶ Come detto in precedenza, questa opzione ricalca la prassi instaurata nel settore delle comunicazioni elettroniche ed è in rapporto con le deroghe relative all'accesso dei terzi alle nuove infrastrutture del gas e dell'elettricità.

²⁷ Secondo il progetto di accordo interistituzionale per l'inquadramento operativo delle agenzie europee di regolazione (COM(2005)59 def.), questo organo può in particolare essere incaricato di applicare la normativa comunitaria a casi specifici, poiché contempla anche il potere di assumere determinazioni individuali giuridicamente vincolanti per i terzi (articolo 4).

La Commissione ritiene che la prima di queste tre opzioni - lo sviluppo progressivo dell'impostazione attuale - non sia sufficiente, soprattutto perché ogni progresso sarebbe subordinato all'accordo volontario di 27 regolatori nazionali, che spesso non mossi da interessi diversi. Di conseguenza, l'azione che appare più idonea a fare progressi rapidi ed effettivi nell'armonizzazione degli aspetti tecnici legati all'efficiente realizzazione degli scambi transfrontalieri sarebbe la soluzione ERGEG+.

In considerazione degli investimenti necessari per trasportare il gas fino alle frontiere dell'UE, l'ERGEG dovrebbe anche svolgere un ruolo di primo piano nel dialogo con i partner internazionali dell'Europa nel campo dell'energia. Ciò consentirebbe di dare un deciso impulso alla cooperazione internazionale a livello di regolatori. Occorre portare avanti la cooperazione con l'Europa sud-orientale, con la zona euromediterranea e con la IERN, la Rete internazionale dei regolatori dell'energia, nonché esplorare la possibilità di nuove aperture con la Russia ed altri paesi (come ad esempio un dialogo tra l'UE e gli Stati Uniti).

2.3 Ridurre le possibilità di concorrenza sleale

Come hanno ripetutamente constatato i rapporti della Commissione, e come ha precisato l'ultima inchiesta settoriale, vari mercati nazionali sono caratterizzati da alto grado di concentrazione, con conseguenti rischi di manipolazione del mercato all'ingrosso. I mercati del gas e dell'elettricità sono entrambi esposti al rischio di concentrazione dato che, in epoca pre-liberalizzazione, in essi operavano monopoli con tutte le loro tipiche caratteristiche.

In particolare, l'elettricità è un prodotto che ha una domanda poco elastica, cosicché i consumatori, anche quando i prezzi sono molto elevati, non riducono i consumi in modo significativo. Questa circostanza, unitamente agli effetti della congestione e alla necessità equilibrare continuamente offerta e domanda accresce i rischi di posizioni dominanti. Per il gas, le difficoltà che incontra la concorrenza risiedono anche nella struttura dell'industria del gas dei paesi terzi e nella produzione nazionale degli Stati membri.

Tutti questi problemi sono aggravati dalla dimensione nazionale dei mercati e dalla carente integrazione. Gli interventi migliorativi descritti ai punti 2.1 e 2.2 imprimerebbero una forte accelerazione all'integrazione dei mercati e ridimensionerebbero questi problemi.

Inoltre, con il tempo, e con l'auspicato equo accesso alle reti, i nuovi investimenti realizzati dagli operatori non storici potranno contribuire a smantellare la concentrazione del mercato. Quest'evoluzione verrebbe particolarmente agevolata qualora gli operatori storici o i GST dovessero pubblicare un elenco dei siti idonei per la produzione di energia elettrica o per lo stoccaggio del gas, nonché adottare meccanismi per lasciar liberi questi siti a profitto dei nuovi investitori. Nel breve periodo, i soggetti che partecipano al mercato hanno prospettato una serie di misure che potrebbero contribuire a creare mercati del gas e dell'elettricità più concorrenziali e contestabili; queste misure riguardano: a) la trasparenza, b) le strutture contrattuali e, c) lo stoccaggio del gas.

2.3.1 Trasparenza

Il problema della concentrazione è aggravato laddove le società in posizione dominante non hanno alcun obbligo di rivelare informazioni agli altri partecipanti al mercato. Ad esempio, i movimenti dei prezzi all'ingrosso vengono spesso provocati da variazioni della produzione o dell'utilizzo delle capacità d'importazione all'interno delle società del gas e dell'elettricità più importanti. Gli operatori più piccoli, se non sono in grado di individuare le cause profonde

delle fluttuazioni dei prezzi, si troveranno in posizione sfavorevole. Una maggiore trasparenza consente anche una migliore sorveglianza dei movimenti del mercato. L'ERGEG ha già proposto una serie di linee direttrici sulla trasparenza ed ha consigliato alla Commissione di trasformarle in atti giuridicamente vincolanti.

La Commissione intende quindi definire orientamenti vincolanti in materia di trasparenza mediante l'emanazione di nuove norme o la modifica dell'attuale regolamento n. 1228/2003 sull'elettricità. Intende inoltre migliorare le norme di trasparenza per il gas tramite il regolamento n. 1775/05. In entrambi i casi ogni misura farà riferimento alle raccomandazioni dell'ERGEG.

2.3.2 *Contratti a lungo termine per il trasporto del gas e per le attività downstream*

La Commissione ha più volte riconosciuto il ruolo che svolgono i contratti a lungo termine tra produttori esterni (*upstream*) e le società che distribuiscono gas ai clienti nell'Unione²⁸. I contratti pluriennali riflettono l'esigenza di investimenti iniziali e hanno un ruolo rilevante per l'accesso a approvvigionamenti energetici economicamente convenienti. Tuttavia, questi accordi vengono spesso estesi a valle e finiscono con il chiudere il mercato *downstream* tramite contratti di trasporto prioritari e contratti di fornitura conclusi per durate eccessivamente lunghe con distributori locali o direttamente con il cliente finale. Queste pratiche determinano spesso la chiusura di un mercato all'interno dell'Unione europea.

Il regolamento Gas prescrive per i contratti di trasporto condizioni severe che impongono l'utilizzazione obbligatoria del gas pena la perdita delle capacità non utilizzate ("*use-it-or-lose-it*"). Vi rientrano i contratti conclusi a norma della direttiva 91/296/CEE sul transito del gas naturale nelle grandi reti. Queste disposizioni, unitamente agli investimenti supplementari nelle reti del gas, possono contribuire a sormontare gli ostacoli che attualmente si frappongono ad una concorrenza effettiva. L'ulteriore sviluppo delle norme fondate sul principio dell'utilizzo obbligatorio delle capacità pena la loro perdita ("*use-it-or-lose-it*") potrebbero far progredire più rapidamente la concorrenza. **La Commissione sorveglierà da vicino l'osservanza degli obblighi sanciti dal regolamento n. 1775/2005. Continuerà a sviluppare orientamenti in applicazione di tale regolamento. Considera anche che ogni decisione dei regolatori su questi contratti debba essere attentamente esaminata con l'ausilio dei meccanismi di cui al punto 2.2.1.**

2.3.3 *Accesso agli impianti di stoccaggio del gas*

Un secondo fattore che influisce sulla situazione concorrenziale nel settore del gas è costituito dalla limitata capacità di stoccaggio disponibile che spesso è nelle mani degli operatori storici. Vero è che lo stoccaggio del gas non costituisce un monopolio naturale, ma gli impianti in alcuni siti possono esercitare un impatto considerevole sul funzionamento del mercato interno. Nel 2004 sono state adottate linee direttrici volontarie in materia di buone pratiche per i gestori delle reti di stoccaggio (GPSSO), ma dalle conclusioni della relazione finale 2006 dell'ERGEG sul controllo dell'applicazione di questi orientamenti si desume un quadro poco incoraggiante²⁹. Parimenti, anche l'indagine settoriale ha messo in luce una serie di problemi

²⁸ Si veda ad esempio il considerando 25 della direttiva 2003/55/CE e i considerando 8 e 11 in combinato disposto con gli articoli 5 e 6 della direttiva 2004/67/CE.

²⁹ Il rapporto può essere consultato sul seguente sito http://www.ergreg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP

sotto questo profilo. **La Commissione intende quindi studiare le misure più idonee per raggiungere il migliore equilibrio tra l'esigenza di un accesso effettivo e il mantenimento di incentivi per lo sviluppo di nuove capacità di stoccaggio. Per conseguire questo obiettivo potrebbe essere necessario un inquadramento specifico che disciplini gli aspetti seguenti: a) separazione giuridica, b) adozione di linee guida vincolanti sulla base di ulteriori raccomandazioni dell'ERGEG, c) rafforzamento dei poteri delle autorità regolatrici sullo stoccaggio di gas per ciascun impianto.**

2.4 Il coordinamento tra i GST

Il gas e l'elettricità devono poter circolare liberamente in tutta l'Unione europea sulla base di regole tecniche compatibili. È questo un presupposto fondamentale non solo per assicurare l'esistenza di un mercato concorrenziale ma anche per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Per conseguire questo risultato è indispensabile che i GST rendano disponibile una capacità di trasmissione sufficiente a soddisfare la domanda e integrare i singoli mercati nazionali senza compromettere la qualità delle forniture. Le reti esistenti negli Stati Membri sono finalizzate a soddisfare le esigenze di singoli, separati mercati nazionali e non già le esigenze proprie di un mercato europeo unificato. Vi è quindi l'urgente necessità di aumentare gli investimenti nella rete, avendo di mira un obiettivo europeo. Per far questo occorre realizzare una programmazione comune dello sviluppo delle reti e una ripartizione dei costi e dei rischi connessi al rafforzamento delle interconnessioni transfrontaliere.

Oltre alla costruzione di nuove grosse interconnessioni vi sono altri strumenti con i quali i GST possono accrescere le capacità. Un contributo considerevole può venire, ad esempio, dalla sostituzione dei grossi trasformatori, dall'installazione di trasformatori di fase e, nel caso del gas, dall'approntamento di nuovi impianti di compressione. Altri semplici provvedimenti possono migliorare la situazione: ad esempio uno scambio di informazioni più regolare tra i GST, tecniche operative come il ridispacciamento, il miglioramento delle pratiche di gestione delle congestioni, un maggiore ricorso al *market coupling* coordinato nel giorno G-1, come pure l'allocazione infragiornaliera di capacità. **Tutte queste misure richiedono un livello elevato di cooperazione e un quadro di regole certe.**

Del pari, per funzionare in modo sicuro ed efficace a livello transfrontaliero, i GST dovranno anche concordare le norme operative dettagliate applicabili nei loro rapporti. Un grado elevato di cooperazione tecnica tra i GST – compreso un accurato scambio di informazioni – per quanto riguarda sia la pianificazione della rete a lungo termine sia il suo funzionamento in tempo reale. Per gli utenti delle reti tutte queste questioni di interoperabilità dovrebbero restare il più possibile confidenziali.

Data l'esperienza che ha acquisito in questi anni, la Commissione dubita che questi obiettivi possano essere conseguiti sulla base dell'attuale normativa, dove tanto i GST quanto i regolatori nazionali sono inclini – quando non sono obbligati – a perseguire obiettivi che rientrano in una prospettiva nazionale. Questa è la conclusione che si impone alla lettura dei rapporti relativi a diversi Stati membri.

Un più elevato grado di coordinamento tra i GST presuppone l'emanazione di un nuovo quadro normativo comunitario. Le attuali associazioni di GST si vedrebbero riconoscere un ruolo istituzionale ***con obblighi formali e con nuovi obiettivi inerenti alle loro funzioni***³⁰

³⁰ Questo coordinamento potrebbe avvenire sotto forma di "gruppo consultivo", che verrebbe istituito dalla Commissione oppure potrebbe concretarsi in un accordo volontario a titolo di co-regolazione.

(soluzione ETSO+GTE+³¹). Ad esempio, il gruppo dei GST potrebbe essere invitato – dalla Commissione o dai regolatori nazionali – soprattutto al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, a riferire in merito al funzionamento della rete europea e agli investimenti, nonché in merito allo sviluppo di quelle norme tecniche per la sicurezza delle reti cui si è fatto cenno in precedenza. Il gruppo "ETSO+GTE+" potrebbe essere incaricato di fare raccomandazioni su aspetti tecnici precisamente definiti, come gli standard tecnici delle regole operative. Potrebbe, anche, in particolare, essere incaricato di monitorare gli sviluppi delle reti in modo da migliorare le capacità di trasmissione fra gli Stati Membri. A "ETSO+GTE+" potrebbe anche essere assegnato l'incarico di valutare i progressi negli investimenti in infrastrutture, ad esempio ogni due anni, e potrebbe essergli affidato il compito di prendere i necessari contatti con la popolazione locale interessata da questi progetti di investimento.

Sono necessari sforzi per arrivare gradualmente all'istituzione di gestori di sistemi regionali. Verrebbero istituiti gestori per le reti transfrontaliere con struttura proprietaria indipendente e con ulteriore separazione, come indicato ai punti precedenti.

2.5 Creare un quadro di regole certe per gli investimenti negli impianti di generazione e nelle infrastrutture di importazione e trasporto del gas

L'esperienza di altre regioni del mondo che hanno introdotto la concorrenza in questi due settori ha destato preoccupazioni per gli incentivi alla costruzione di nuove centrali elettriche e infrastrutture per il gas in un contesto concorrenziale. Tuttavia, ci si è rapidamente resi conto che questi problemi nascevano da inadeguatezze – a tutta prima non evidenti – dei meccanismi commerciali e da possibili manipolazioni del mercato ad opera di alcuni operatori. Le direttive del 2003 contengono disposizioni di salvaguardia atte ad evitare l'insorgere di questi problemi e le direttive sulla sicurezza degli approvvigionamenti di gas e energia elettrica hanno ulteriormente rafforzato questo aspetto³². Come ha dimostrato lo sviluppo del contesto competitivo a livello dei singoli Stati Membri, interventi più mirati dei regolatori a livello di UE avranno un deciso effetto catalizzatore sui nuovi investimenti e renderanno più sicuri gli approvvigionamenti. Una delle future azioni prioritarie dell'Unione europea sarà infatti la creazione di un contesto stabile, idoneo ad attirare gli investimenti. Sotto questo profilo, saranno necessari miglioramenti del quadro normativo, in modo da conferire coerenza e certezza agli interventi regolatori, secondo le linee indicate al punto 2.2.

È utile ricordare che nel settore dell'energia – come avviene in altri settori – la creazione di un quadro di regole idonee ad accrescere il flusso degli investimenti in innovazioni e in R&S deve costituire una priorità sia a livello di Stati Membri che a livello di Unione europea. La Commissione seguirà con attenzione gli investimenti nel settore RST.

³¹ L'ETSO (European Transmission System Operators) e il GTE (Gas Transmission Europe) sono le associazioni degli operatori delle reti europee del gas e dell'elettricità.

³² Direttiva 2004/67/CE, del 26 aprile 2004, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale (GU L 127 del 29.4.2004, pag. 92) e direttiva 2005/89/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture (GU L 33 del 4.2.2006, pag. 22).

2.5.1 *Investimenti nella generazione e nelle infrastrutture per l'energia elettrica*

Per sostituire le centrali elettriche europee di vecchia generazione sono necessari cospicui investimenti; questa esigenza sta manifestandosi in un contesto concorrenziale in risposta agli attuali livelli dei prezzi. I problemi che sono sorti in alcuni Stati Membri – ove non siano conseguenza di insufficiente *unbundling* – derivano in gran parte da controlli inadeguati sui prezzi, a livello dei mercati all'ingrosso o al dettaglio, e anche negli Stati Membri che non hanno un mercato all'ingrosso liquido e affidabile. È importante sottolineare che le direttive autorizzano qualunque società a investire in progetti di generazione di energia elettrica o di importazione di gas. A prescindere dai vari progetti che sono realizzati dai grossi operatori storici, questo non sempre avviene.

Comunque, gli investitori potenziali hanno bisogno di informazioni aggiornate sull'evoluzione del mercato a breve e medio termine. La creazione dell'Ufficio dell'Osservatorio dell'Energia Energy Observatory, incaricato di raccogliere e controllare i dati fondamentali nei settori energetici, costituirà una misura complementare significativa, destinata a facilitare nuovi investimenti redditizi. Tenendo conto della direttiva sulla sicurezza dell'approvvigionamento elettrico, la Commissione istituirà altresì un gruppo di lavoro incaricato di vigilare sugli investimenti necessari per la generazione di energia elettrica e di esaminare il contesto degli investimenti in modo da garantire la creazione di capacità sufficienti negli Stati Membri. Esistono peraltro diverse altre politiche che influiscono sugli investimenti nella generazione dell'energia elettrica; ad esempio, l'assegnazione dei certificati di emissione o l'erogazione di incentivi specifici, p. es. a favore della produzione di elettricità da fonti rinnovabili. Tutte queste vaste questioni non possono essere affrontate nel quadro delle direttive. Tuttavia, la Commissione proseguirà il loro approfondimento in altre aree della politica energetica discusse nel Piano di azione per la revisione della strategia energetica.

Lo sviluppo di una struttura efficace per l'energia elettrica è sostenuto anche, a livello europeo, in particolare dagli orientamenti sulle reti transeuropee di energia (TEN-E)³³.

2.5.2 *Investimenti nelle infrastrutture di importazione di gas*

I segnali provenienti dal mercato hanno anche messo in luce una serie di progetti di investimento per il trasporto di gas naturale. In alcuni casi si è rivelato utile il ricorso alle deroghe di cui all'articolo 22 della direttiva sul gas (2003/55/CE). Può essere utile, in determinati casi, disporre di un quadro comunitario rafforzato, che faccia intervenire l'EREGG, soprattutto quando vi siano coinvolti più Stati Membri. **La Commissione intende – pur mantenendo i poteri di cui è attualmente dotata in relazione alle suddette deroghe – di modificare la direttiva Gas in modo da definire, a livello comunitario e secondo i meccanismi esaminati al punto 2.2.2, le regole per le deroghe relative ai nuovi gasdotti che coinvolgano più di due Stati Membri. La Commissione prevede inoltre di definire nuovi indirizzi per l'applicazione di tutte le deroghe, in modo da offrire maggiore certezza normativa ai potenziali investitori.**

2.6 **Questioni relative alle utenze domestiche e ai piccoli clienti commerciali**

A partire dal 2007, tutti gli utenti di gas ed elettricità avranno il diritto di acquistare energia da un fornitore di loro scelta, eventualmente lasciando il fornitore storico. Per portare a termine

³³ Direttiva , "Priority Interconnection Plan", COM(2006)846.

questa ultima fase dovranno però essere risolti vari problemi ancora in sospeso. Le analisi per paese rivelano che vari Stati Membri non hanno ancora fatto progressi significativi nella preparazione alla completa liberalizzazione del mercato prevista per il 2007, mentre l'inchiesta settoriale conferma l'esistenza di ostacoli a livello di distribuzione.

2.6.1 La separazione dei gestori delle reti di distribuzione

L'apertura completa del mercato presuppone che le società di distribuzione garantiscano un accesso equo alle reti, predispongano una procedura agevole per il cambiamento del fornitore e assicurino la riservatezza del trattamento dei dati. Ciononostante, le analisi per paese e l'indagine settoriale indicano che spesso le cose non stanno così. Molte perplessità destano aspetti come le sovvenzioni incrociate, le discriminazioni nel trattamento delle informazioni, problemi inerenti le procedure per il cambiamento del fornitore e i profili di carico, nonché l'interazione con le regole di bilanciamento.

Molti di questi problemi sono riconducibili ad un grado insufficiente di separazione delle imprese che operano le reti dalle imprese di distribuzione. A norma delle vigenti direttive, ai GRD con più di 100 000 clienti si applica lo stesso regime di *unbundling* dei GST. Benché fosse obbligatoria già a partire dal 2004, numerosi Stati Membri non hanno ancora realizzato la separazione funzionale. La separazione sul piano giuridico dei GRD è obbligatoria a partire da luglio 2007. **La Commissione continuerà attivamente a perseguire gli Stati Membri che hanno adottato norme insufficienti per i GRD.**

Oltre a ciò, alcuni soggetti partecipanti al mercato asseriscono che le vigenti direttive non garantiscono una loro adeguata osservanza a livello nazionale. L'ERGEG ha già elaborato una raccomandazione per le migliori pratiche per il cambiamento di fornitore, raccomandazione che deve essere applicata. **La Commissione intende pertanto rafforzare i poteri dei regolatori nazionali in modo da imporre la separazione funzionale.**

I GRD che riforniscono meno di 100 000 clienti sono attualmente dispensati dall'osservanza delle prescrizioni fondamentali in tema di separazione prescritte dalle direttive sul gas e sull'elettricità. In mancanza di una regolamentazione molto più stringente non è quindi affatto probabile che altri potenziali utenti ottengano un accesso equo alle reti. **La Commissione riesaminerà l'opportunità di mantenere la soglia dei 100 000 clienti.**

2.6.2 Il segmento delle utenze domestiche: tutela dei consumatori e povertà energetica

L'esperienza ha dimostrato fino ad oggi che i prezzi dell'energia all'ingrosso sono estremamente instabili. Di qui la questione se e come i consumatori finali (compresi i clienti vulnerabili) debbano essere protetti contro le fluttuazioni dei prezzi. Le direttive sul gas e sull'elettricità impongono la predisposizione di salvaguardie finalizzate a tutelare i consumatori e contemplano la nozione di servizio universale per l'elettricità. Infine, gli allegati alle direttive dispongono che i consumatori abbiano il diritto a strutture contrattuali trasparenti, a accedere ad un meccanismo di risoluzione delle controversie, nonché il diritto di cambiare fornitore gratuitamente e ad essere tutelati contro vendite abusive.

Nell'ambiente economico e sociale di oggi non è possibile vivere senza energia. L'elettricità è un bene essenziale per la vita quotidiana dei cittadini; è anche importantissima per la disponibilità di molti servizi essenziali. In proporzione, le famiglie a basso reddito spendono per l'energia più delle famiglie a reddito più elevato. Del pari, le famiglie che risiedono in regioni rurali spendono proporzionalmente di più per l'energia di quelle che risiedono nelle

aree urbane. Per la grande maggioranza dei cittadini dell'UE l'accesso alla fornitura di elettricità è soddisfacente, come testimoniano i recenti dati di un sondaggio di Eurobarometro e uno studio sulla soddisfazione dei consumatori³⁴. Il livello medio della soddisfazione dei consumatori a livello UE è 7,6 su una scala da 1 a 10³⁵.

A giudizio della Commissione i livelli del servizio pubblico in tutta l'Unione europea devono essere i più elevati possibile. Le trasformazioni in atto nel mercato europeo dell'energia devono comunque tutelare integralmente i diritti dei cittadini ad essere approvvigionati in elettricità in quantità sufficiente per soddisfare i loro bisogni essenziali, a prezzi ragionevoli, trasparenti e comparabili in modo facile e chiaro. Possono anche essere adottate misure speciali per garantire la protezione dei cittadini più vulnerabili, in particolare nel caso di povertà energetica. Infine, le direttive sul gas e l'elettricità apprestano tutele contro le pratiche di vendita sleali e danno ai cittadini il diritto di ottenere le informazioni necessarie per scegliere ed eventualmente cambiare fornitore.

Tutte queste disposizioni devono trovare concreta attuazione a livello nazionale, in piena trasparenza e senza discriminazioni. Non devono impedire l'apertura del mercato interno dell'energia nel 2007, con gli associati vantaggi per tutti i consumatori. Obblighi di servizio pubblico (OSP) e gli obblighi di servizio universale (OSU) adeguatamente mirati, compresa una regolamentazione proporzionata dei prezzi, devono continuare ad essere parte integrante del processo di apertura del mercato. Come si è detto in precedenza, la domanda di energia è poco elastica. Alle fluttuazioni dei prezzi i consumatori dovranno reagire investendo in nuovi impianti che consentono di ridurre i consumi. Numerosi Stati Membri continuano tuttavia ad esercitare controlli più generali sulle tariffe di fornitura al dettaglio. Se è vero che i controlli sui prezzi, mascherando i segnali che questi possono trasmettere, impediscono ai consumatori di capire quale sarà la futura evoluzione dei costi, va però riconosciuto che una regolamentazione ben mirata dei prezzi può essere necessaria per tutelare i consumatori in determinate circostanze, per esempio durante il periodo di transizione alla concorrenza effettiva. Questa regolamentazione dei prezzi deve tuttavia essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori europei di energia, né aggravare le distorsioni della concorrenza o limitare la rivendita.

La liberalizzazione può essere accompagnata da strategie di commercializzazione e vendita aggressive e ingannatrici da parte delle società energetiche che vogliono indurre i consumatori a cambiare fornitore. Tuttavia, la direttiva comunitaria sulle pratiche commerciali sleali ha istituito un quadro normativo solido e rigoroso che consente di risolvere questi problemi³⁶.

³⁴ Inchiesta Eurobarometro del 2006 sulla soddisfazione dei consumatori in merito ai servizi di interesse generale (UE-25) e inchiesta IPSOS sulla soddisfazione dei consumatori, ancora non pubblicata.

³⁵ L'accesso all'elettricità è difficile per il 4% dei consumatori. Quasi tutti i cittadini europei che hanno accesso all'elettricità ne fanno effettivamente uso. Del 72% degli europei che sono collegati alla rete del gas $\frac{3}{4}$ (74%) ne fanno effettivamente uso. Tra il 2004 e il 2006 il prezzo dell'elettricità è rimasto relativamente costante e abbordabile ad eccezione della Grecia e dell'Italia (rincarato) e di Malta (forte calo). Il 66% dei cittadini europei ritengono abbordabili i prezzi dell'elettricità, il 15% li ritiene eccessivi, mentre il 16% li ritiene insostenibili. Solo pochi consumatori hanno presentato reclami per la fornitura di elettricità e gas (rispettivamente 6% e 5%). Il 62% dei consumatori europei reputa che i loro interessi siano ben tutelati. Tuttavia, in alcuni grandi paesi (Germania, Italia e Spagna) questa percentuale è inferiore al 50%.

³⁶ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio, le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (direttiva sulle

Non si dispone di una panoramica precisa delle misure assunte dagli Stati Membri in relazione ai diritti dei consumatori nel recepire le direttive sull'energia. I dati disponibili sembrano indicare che gli Stati Membri hanno fatto solo un timido ricorso agli obblighi di servizio pubblico mirati alla tutela dei clienti vulnerabili. Anzi, solo la metà degli Stati Membri hanno tentato di definire questa categoria di persone, e solo cinque di essi dispongono di "tariffe sociali". Si riscontrano inoltre significative differenze in fatto di compensazione per le interruzioni delle forniture (solo otto Stati Membri hanno istituito sistemi di rimborso) e anche per quanto riguarda il codice di condotta per la trasparenza dei prezzi e le condizioni contrattuali.

La Commissione sottoporrà ad esame le legislazioni nazionali in questo settore, come pure il loro impatto sugli operatori e sulle utenze domestiche. In particolare, tramite procedimenti di infrazione, fornirà indicazioni circa la conformità delle disposizioni nazionali con il diritto comunitario.

La Commissione terrà inoltre sotto attenta sorveglianza i mercati al dettaglio in modo da valutare le ripercussioni della liberalizzazione sulle utenze domestiche, anche allo scopo di aumentare la fiducia dei consumatori nel mercato dell'energia e limitare il rischio di manipolazioni del mercato.

Infine, la Commissione lancerà una grande campagna di informazione e sensibilizzazione in prossimità della completa apertura del mercato nel luglio 2007 e intende dar vita ad una Carta dei consumatori di energia allo scopo di i) risolvere il problema della scarsità di combustibile e ii) migliorare il livello minimo di informazione da fornire ai cittadini, in modo da aiutarli a operare una scelta tra i fornitori e tra le varie opzioni di fornitura, iii) snellire le formalità amministrative quando i clienti cambiano fornitore e, iv) tutelare i consumatori contro le pratiche sleali di vendita in conformità delle pertinenti direttive comunitarie.

2.6.3 Frequenza delle letture dei contatori

Alcuni problemi riscontrati nel mercato all'ingrosso possono essere imputati all'insufficiente elasticità della domanda. Ad esempio, l'instabilità dei prezzi all'ingrosso è ascrivibile in parte al fatto che i consumatori più piccoli sono isolati, nel breve periodo, dalle fluttuazioni dei prezzi all'ingrosso, il che rende questi ultimi ancora più instabili. Comunque, anche laddove non esiste alcuna regolamentazione dei prezzi; le letture troppo distanziate dei contatori fanno sì che alcuni clienti non modifichino affatto i loro consumi.

La maggiore diffusione di sistemi di lettura intelligenti andrebbe a tutto beneficio della concorrenza e di altri obiettivi strategici quali l'efficienza energetica e la sicurezza degli approvvigionamenti, incoraggiando l'innovazione e la fornitura di servizi energetici. I lettori intelligenti sono vantaggiosi anche per i consumatori in quanto consentono letture più frequenti dei consumi e quindi consentono di modificare i modelli di consumo. La direttiva 2006/32/CE sull'uso efficiente dell'energia e sui servizi energetici già prevede che gli Stati Membri utilizzino contatori intelligenti per conseguire i loro obiettivi di efficienza energetica. **La Commissione esaminerà l'opportunità di adottare altre misure specifiche in questo settore.**

pratiche commerciali sleali), GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22 (GU 2005 L 149, pag. 22), che è entrata in applicazione il 12 dicembre 2007.

3 CONCLUSIONI E TAPPE FUTURE

Nelle pagine che precedono la Commissione ha delineato le conclusioni principali che possono desumersi dall'esperienza acquisita negli ultimi sette anni nella realizzazione di un mercato europeo concorrenziale del gas e dell'elettricità. Questa iniziativa ha avuto un successo limitato. A parte alcuni risultati positivi, l'indagine settoriale e le analisi relative ai singoli paesi hanno fornito alla Commissione un quadro chiaro della situazione attuale del processo di liberalizzazione, il quale, nonostante notevoli lacune, mostra segni di progresso e notevoli potenzialità per il futuro.

Per la Commissione, un mercato concorrenziale integrato resta il solo mezzo per garantire all'Europa un avvenire energetico sicuro e sostenibile, basato su un mercato coerente del gas e dell'elettricità di 500 milioni di consumatori, tutti soggetti alle stesse regole di concorrenza e alla stessa disciplina normativa.

La Commissione ritiene che sia venuto il momento di prendere in considerazione le misure opportune – discusse ai punti da 2.1 a 2.6 – per fare un ulteriore passo in avanti che costituirà l'ultima tappa per giungere a mercati dell'elettricità e del gas pienamente funzionanti a livello europeo.

La Commissione ha già iniziato una procedura di valutazione dell'impatto per individuare i metodi più opportuni per tradurre queste intenzioni in concrete attuazioni. Concluderà questo esercizio nella seconda metà del 2007 e presenterà al Consiglio e al Parlamento europeo una nuova comunicazione comprensiva di puntuali proposte formali.

La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a confermare che gli obiettivi fondamentali da perseguire ai fini del completamento del mercato interno dell'energia sono quelli che essa ha identificato e ad approvare l'intenzione della Commissione di presentare altre misure intese a realizzare questi obiettivi.