

**PAS 11/11**

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS  
AL PARLAMENTO E AL GOVERNO IN MATERIA DI SERVIZIO DI  
MAGGIOR TUTELA DELL'ENERGIA ELETTRICA \***

21 aprile 2011

**\* IN OCCASIONE DELL'INVIO DI UN PARERE MOTIVATO COMPLEMENTARE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA REPUBBLICA ITALIANA RELATIVO ALL'INFRAZIONE N. 2006/2057 DEL 6 APRILE 2011**

## INDICE

<b>Premessa .....</b>	<b>3</b>
<b>Elementi di contesto comunitario e nazionale.....</b>	<b>3</b>
<b>Il grado di liberalizzazione in Italia e alcune esperienze europee.....</b>	<b>4</b>
<b>Analisi del parere motivato complementare.....</b>	<b>6</b>
<b>Assetto del servizio di maggior tutela.....</b>	<b>8</b>
<b>Approvvigionamento dell'energia elettrica in maggior tutela.....</b>	<b>9</b>
<b>Commercializzazione dell'energia elettrica.....</b>	<b>10</b>
<b>Possibili interventi di ulteriore promozione della concorrenza e di monitoraggio del sistema.....</b>	<b>11</b>
<b>Attività di approvvigionamento .....</b>	<b>12</b>
<b>Attività di commercializzazione.....</b>	<b>12</b>
<b>Monitoraggio e revisione del sistema .....</b>	<b>13</b>

## PREMESSA

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità), nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione al Parlamento e al Governo nelle materie di propria competenza, di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, formula, attraverso la presente segnalazione, proprie osservazioni in merito al parere motivato complementare – infrazione n. 2006/2057 – indirizzato dalla Commissione dell'Unione europea alla Repubblica italiana e pervenuto all'Autorità e definisce proposte circa la possibile evoluzione del servizio di maggior tutela introdotto dal decreto legge 18 giugno 2007, n. 73, convertito con la legge 3 agosto 2007, n. 125.

## ELEMENTI DI CONTESTO COMUNITARIO E NAZIONALE

La Direttiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che abroga la Direttiva 2003/54/CE prevede all'articolo 3, paragrafo 2, tra l'altro, che:

*“Nel pieno rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato, in particolare dell'articolo 86, **gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica obblighi relativi al servizio pubblico concernenti la sicurezza, compresa la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente, compresa l'efficienza energetica, l'energia da fonti rinnovabili e la protezione del clima. Questi obblighi sono chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili, e garantiscono alle imprese della Comunità che operano nel settore dell'energia elettrica parità di accesso ai consumatori nazionali.**”*

L'articolo 3, paragrafo 3, della Direttiva 2009/72/CE prevede poi che:

*“Gli Stati membri provvedono affinché **tutti i clienti civili** e, se gli Stati membri lo ritengono necessario, **le piccole imprese** (aventi cioè meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo o un totale di bilancio non superiore a 10 milioni di EUR) usufruiscano nel rispettivo territorio del servizio universale, vale a dire del **diritto alla fornitura di energia elettrica di una qualità specifica a prezzi ragionevoli**, facilmente e chiaramente comparabili, trasparenti e non discriminatori. Per garantire la fornitura del servizio universale, gli Stati membri possono designare un fornitore di ultima istanza. Gli Stati membri impongono alle società di distribuzione l'obbligo di collegare i clienti alla rete alle condizioni e alle tariffe stabilite secondo la procedura di cui all'articolo 37, paragrafo 6. Le disposizioni della presente direttiva non ostano a che gli Stati membri rafforzino la posizione di mercato dei clienti civili e della piccola e media utenza promuovendo la possibilità di associazione su base volontaria ai fini della rappresentanza di tale categoria di utenti.*

*Il primo comma è attuato in maniera trasparente e non discriminatoria e non ostacola l'apertura del mercato prevista dall'articolo 33.”*

Le richiamate disposizioni della Direttiva 2009/72/CE confermano quanto già previsto, rispettivamente, all'articolo 3, paragrafo 2 e 3 della Direttiva 2003/54/CE. Di seguito si farà riferimento alla Direttiva 2009/72/CE, attualmente in vigore ed in corso di recepimento nell'ordinamento italiano ai sensi della legge 4 giugno 2010 n. 96, laddove le disposizioni di interesse confermano quanto già previsto dalla Direttiva 2003/54/CE.

In base alle disposizioni richiamate, il decreto legge 18 giugno 2007, n. 73, convertito con la legge 3 agosto 2007, n. 125 (di seguito: legge n. 125/07), ha introdotto nel nostro ordinamento, a far data dall'1 luglio 2007, i servizi di **vendita dell'energia elettrica di maggior tutela e di salvaguardia**.

A partire dall'1 luglio 2007 tutti i consumatori finali di energia elettrica, ed in particolare anche quelli civili o domestici, hanno facoltà di scegliere liberamente il soggetto da cui acquistare il servizio di fornitura dell'energia elettrica. Alla luce di tale innovazione la legge n. 125/07 ha individuato:

- il servizio di maggior tutela, cui hanno diritto i clienti domestici e le piccole imprese connesse in bassa tensione aventi meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore a 10 milioni di euro (di seguito: clienti di piccola dimensione), ed erogato a quei clienti che non sono forniti nel mercato libero: per questi clienti il servizio è erogato dall' esercente la maggior tutela e la funzione di approvvigionamento continua ad essere svolta dall' Acquirente unico;
- il servizio di salvaguardia, destinato ai clienti diversi da quelli aventi diritto alla maggior tutela, nel caso in cui essi si trovino senza venditore nel mercato libero o non abbiano proceduto a sceglierne uno: l' esercente di tale servizio è individuato attraverso procedure concorsuali per aree territoriali.

In merito al servizio di maggior tutela, il legislatore ha previsto che l' esercente la maggior tutela sia una apposita società di vendita, negli ambiti territoriali in cui l' impresa distributrice alimenta almeno 100.000 clienti finali, ovvero la medesima impresa distributrice negli altri casi. Dall'1 luglio 2007, pertanto, gli esercenti la maggior tutela erogano il servizio con riferimento ai clienti di piccola dimensione precedentemente serviti in regime di esclusiva dall' impresa distributrice e che non abbiano concluso un contratto di fornitura con un venditore terzo.

## **IL GRADO DI LIBERALIZZAZIONE IN ITALIA E ALCUNE ESPERIENZE EUROPEE**

La previsione di condizioni economiche di riferimento per i clienti domestici e le piccole imprese non rappresenta una peculiarità italiana; infatti altri Stati mantengono misure simili a tutela degli utenti. In particolare, da un esame dello Studio "*Status Review of End-User Price - Regulation as of 1 January 2010*", pubblicato da ERGEG<sup>1</sup> in data 8 settembre 2010 e che analizza la situazione presente al 1° gennaio 2010 in tema di regolazione dei prezzi dell'energia elettrica e del gas in 30 Paesi di riferimento (27 Paesi dell'Unione europea più Islanda, Norvegia e Croazia), emerge che:

- a) in 19 dei 30 Paesi sono previsti prezzi regolamentati per la fornitura di energia elettrica ai clienti civili (Francia, Spagna, Italia, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Estonia, Malta);
- b) in 16 dei 30 Paesi sono previsti prezzi regolamentati anche per la fornitura di energia elettrica alle piccole imprese (Francia, Italia, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Grecia,

---

<sup>1</sup> European Regulators Group for Electricity and Gas

Ungheria, Irlanda, Lettonia, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Estonia, Malta);

- c) in soli 5 dei Paesi sopra citati si riscontrano decisioni vincolanti, già assunte dalle autorità competenti, per la futura rimozione dei prezzi regolamentati (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia).

Per quanto riguarda la situazione italiana, nel valutare il grado di apertura del mercato della vendita di energia elettrica a quasi quattro anni dalla completa liberalizzazione si rileva che nel periodo compreso tra l'1 luglio 2007 e il 28 febbraio 2011<sup>2</sup> il 16,5% dei clienti domestici, pari a circa 4,8 milioni di clienti, ha lasciato il servizio di maggior tutela e scelto il mercato libero; tale dato è pari al 15,3% (circa 4,4 milioni) se si tiene conto dei clienti che nel medesimo periodo hanno fatto ritorno al servizio tutelato. Gli stessi dati relativi ai clienti non domestici sono rispettivamente pari a al 22,4% e al 18%. Rispetto a questi dati occorre evidenziare come circa il 4% dei clienti domestici passati al mercato libero abbiano scelto una società di vendita diversa da quella collegata all' esercente la maggior tutela. Per i clienti non domestici tale livello si attesta circa al 7,7%.

Tali dati di uscita dal servizio di tutela, se da un lato testimoniano la vivacità del mercato della vendita italiano, dall'altro, con particolare riferimento ai passaggi a società diverse dalla collegata all' esercente la maggior tutela, confermano l'opportunità di valutare gli ulteriori interventi proposti nel seguito, volti a favorire l'aumento delle quote di mercato degli operatori nuovi entranti.

Rispetto al quadro sintetico sopra evidenziato, lo scenario italiano appare ancora più incoraggiante alla luce delle esperienze francese, spagnola e tedesca di seguito richiamate.

Nel caso francese, in particolare, i clienti domestici che hanno scelto condizioni di libero mercato sono circa il 5% del totale, mentre il restante 95% è servito a tariffe regolate e risulta fornito da EDF, il principale operatore, o da altre imprese locali di distribuzione<sup>3</sup>. Inoltre tali tariffe sono determinate dai Ministeri per l'economia e per l'energia, previo parere del regolatore, con riferimento ai costi di EDF e scontano pertanto l'utilizzo degli impianti nucleari di quest'ultimo. Di conseguenza, esse non possono ritenersi rappresentative dei costi di un nuovo entrante nel mercato all'ingrosso dell'energia elettrica ma, presumibilmente, inferiori. Rispetto a questo quadro, anche a seguito di procedimenti condotti dalla Commissione europea, la Francia è recentemente intervenuta prevedendo che entro il 2015 abbia fine la determinazione delle tariffe regolate per i clienti non domestici<sup>4</sup> e che vi sia il riallineamento ai costi per i clienti domestici.

Nel caso spagnolo, per i clienti che non scelgono il mercato libero è previsto un servizio di fornitura di ultima istanza erogato da soggetti indicati dal governo, previa consultazione, e a oggi coincidenti con le società di vendita dei cinque principali operatori della distribuzione. I fornitori di ultima istanza applicano ai clienti di piccola dimensione una tariffa determinata dal governo anche a partire dagli esiti delle aste per l'approvvigionamento dell'energia elettrica messe a disposizione dal governo ai fornitori medesimi. Tali fornitori servono all'incirca l'87% dei clienti finali<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> I dati di seguito illustrati sono basati sul monitoraggio mensile dell'Autorità.

<sup>3</sup> La quota di EDF è comunque superiore al 90%.

<sup>4</sup> Attualmente è infatti previsto che le tariffe regolate siano definite anche per le PMI e i grandi consumatori industriali che non hanno mai scelto un fornitore sul mercato libero.

<sup>5</sup> Fonte: Spanish energy regulator's annual report to the European Commission del 15 luglio 2010.

Nel caso tedesco, infine, i clienti che non hanno esercitato la scelta di un fornitore nel mercato libero sottoscrivono un contratto con il loro fornitore storico, legato all'impresa di distribuzione, che agisce in qualità di fornitore di ultima istanza. In questi casi il prezzo pagato dal cliente finale è definito dal fornitore di ultima istanza sulla base delle proprie condizioni di approvvigionamento<sup>6</sup>. Nell'anno 2009, considerando i volumi erogati, i clienti domestici serviti alle condizioni definite dal fornitore di ultima istanza corrispondono a circa il 45% del totale, mentre circa 41% risulta servito dal fornitore storico a condizioni di libero mercato e il restante 14% dei clienti domestici ha scelto un fornitore diverso dal fornitore storico.

## ANALISI DEL PARERE MOTIVATO COMPLEMENTARE

Con il parere in oggetto la Commissione europea ha analizzato il servizio di maggior tutela e ha contestato la violazione dell'articolo 3 della Direttiva 2009/72/CE.

L'analisi della Commissione europea, inquadrata nel procedimento già avviato nel 2006, si basa sugli sviluppi conseguenti la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 20 aprile 2010 nella causa *Federutility contro Autorità per l'energia elettrica e il gas* relativa all'intervento dell'Autorità nella fissazione delle condizioni economiche di fornitura del gas naturale per i clienti finali tutelati. In particolare, la Corte di Giustizia ha stabilito tre gruppi di criteri in base ai quali giudicare la compatibilità dell'intervento dell'Autorità con l'articolo 3, paragrafo 2, della Direttiva 2009/72/CE<sup>7</sup>. A tal fine, l'intervento deve essere giustificato dall'**interesse economico generale**, deve rispettare il **principio di proporzionalità** e gli obblighi relativi al servizio pubblico devono avere **caratteri chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili**. Inoltre deve essere garantita alle imprese dell'Unione europea che operano nel settore dell'elettricità parità di accesso ai consumatori.

La Commissione europea analizza pertanto il servizio di maggior tutela alla luce del disposto dell'articolo 3, paragrafo 2, della Direttiva 2009/72/CE e conclude che l'intervento italiano non rispetta il principio di proporzionalità stabilito dal giudice europeo laddove, in ossequio a tale principio, **l'intervento deve essere limitato nel tempo e il metodo d'intervento non deve eccedere quanto è necessario per conseguire l'obiettivo di interesse economico generale**. In particolare, a parere della Commissione, nel caso italiano risulta violato il principio di proporzionalità in merito al fatto che le previsioni relative alla maggior tutela aventi l'obiettivo di garantire la continuità della fornitura:

- **non risultano limitate sotto il profilo della durata nel tempo**, né sono specificati elementi relativi a un meccanismo di riesame periodico delle misure adottate;
- **eccedono gli obiettivi perseguiti**, imponendo alle imprese distributrici di approvvigionarsi da Acquirente unico corrispondendogli prezzi regolamentati, la regolazione di prezzo sarebbe poi presente altresì nella fase di vendita ai clienti finali.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, la Commissione ritiene che tale difetto di proporzionalità sarebbe rivelato, *a contrario*, dal fatto che l'Italia avrebbe potuto realizzare lo scopo di garantire la continuità della fornitura con altre misure di minore impatto sul fun-

<sup>6</sup> Peraltro tale prezzo risulta leggermente più alto rispetto alle condizioni di libero mercato.

<sup>7</sup> Nel parere, la Commissione europea ritiene infatti che la sentenza, emessa con riguardo alle norme del mercato interno del gas (Direttiva 2003/55/CE, abrogata e sostituita dalla Direttiva 2009/73/CE) si applichi per analogia alle norme per il mercato interno dell'energia elettrica, in particolare alla Direttiva 2009/72/CE.

zionamento concorrenziale del mercato. In dettaglio la Commissione indica, come ipotetiche misure alternative che non interferiscono con il prezzo della fornitura, una migliore informazione dei clienti finali sul processo di liberalizzazione o sulle caratteristiche tecniche e commerciali del loro contratto di fornitura.

A riguardo vale ricordare che nell'ambito della regolazione in Italia è già stato adottato un elevato numero di misure specifiche sul tema, che riguardano la messa a disposizione al cliente finale di strumenti volti sia a poter effettuare in modo più consapevole la scelta di un nuovo fornitore, come il c.d. "*Trova offerte*"<sup>8</sup>, che a poter avere le corrette informazioni circa le caratteristiche tecniche e contrattuali del contratto di fornitura, attraverso, a titolo di esempio, l'Atlante dei diritti del consumatore elaborato dall'Autorità, lo Sportello per il consumatore di energia<sup>9</sup> nonché gli obblighi di trasparenza previsti per i documenti di fatturazione<sup>10</sup>. Tali strumenti e misure saranno peraltro anche ulteriormente rafforzate a breve nell'ambito del provvedimento di recepimento della Direttiva 2009/72/CE, ai sensi della legge n.96 del 2010.

A tale proposito è utile da subito evidenziare come le citate misure, sebbene indispensabili, qualora isolatamente considerate non costituiscano uno strumento sufficiente a garantire la continuità della fornitura a prezzi ragionevoli, con particolare riferimento ai clienti finali di piccole dimensioni, in quanto non permettono di tener conto dell'effettivo grado di concorrenza del mercato della vendita al dettaglio. Inoltre tali misure non sono in grado di rafforzare la posizione contrattuale dei clienti di piccola dimensione in maniera tale da poter eliminare qualunque altra forma di tutela volta a garantire una qualità e un prezzo ragionevole.

Su tali aspetti, inoltre, si sottolinea come la Commissione europea si limiti, nel suo parere, a una petizione di principio non sorretta da un'adeguata analisi della normativa italiana e delle peculiarità del mercato interno dell'energia elettrica e come le sue posizioni non siano corredate da analisi e studi idonei a suffragare l'affermazione della sufficienza della mera sensibilizzazione dei consumatori quale strumento per un sicuro transito verso la piena liberalizzazione del mercato<sup>11</sup>.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda il fatto che l'estensione al settore elettrico delle conclusioni a cui è giunta la Corte di Giustizia nella citata sentenza in materia di gas naturale non sembra tenere conto delle specificità che interessano questo settore e, in particolare, della possibilità attribuita agli Stati membri di prevedere, oltre agli obblighi di servizio pubblico, anche quelli connessi alla fruizione da parte dei clienti di piccola dimensione del "servizio universale". Il servizio universale dovrebbe consistere nel diritto a ottenere una *fornitura di energia elettrica di una qualità specifica, a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili e trasparenti e non discriminatori*, così come chiarito dall'articolo 3, paragrafo 3, della Direttiva 2009/72/CE. Il concetto di servizio universale ha quindi un conte-

---

<sup>8</sup> Strumento telematico gestito dall'Autorità e disponibile sul proprio sito istituzionale che consente ad ogni consumatore di reperire e valutare le caratteristiche di base delle offerte commerciali presenti sul mercato.

<sup>9</sup> Attivato presso l'Acquirente Unico ai sensi della legge n. 99 del 2009 e dotato di un apposito *call center* informativo.

<sup>10</sup> Si pensi, in tale senso, a quanto previsto dalla deliberazione dell'Autorità ARG/com 202/09 per l'armonizzazione e la trasparenza dei documenti di fatturazione dei consumi di energia elettrica e di gas.

<sup>11</sup> Peraltro si rileva che la giurisprudenza della Corte di Giustizia è nel senso che la Commissione non possa limitarsi ad indicare genericamente taluni strumenti sostitutivi che avrebbero potuto essere adottati: essa, invece, deve indicare positivamente tali strumenti, tenendo conto delle concrete peculiarità del sistema nazionale preso di volta in volta in considerazione.

nuto minimo definito a livello comunitario che, nel caso dell'energia elettrica, parrebbe coincidere solo in parte con la nozione fatta propria dalla Commissione europea nel parere, per la quale *“Per ‘servizio universale’ s’intende generalmente la connessione di tutte le unità di consumo alla rete di alimentazione elettrica”*.

Tuttavia, su tale aspetto, la Commissione europea si limita ad esprimere dubbi sul fatto che la norma nazionale possa essere definita come una misura per la fornitura del servizio universale e che comunque il servizio di maggior tutela possa soddisfare i requisiti di cui al secondo periodo del citato articolo 3, paragrafo 3, della Direttiva 2009/72/CE, precisando che la questione della conformità della normativa italiana a tale disposizione comunitaria non è stata mai sollevata durante il procedimento in corso e, quindi, per essa sarà semmai avviata una diversa procedura.

## **ASSETTO DEL SERVIZIO DI MAGGIOR TUTELA**

In considerazione delle osservazioni mosse dalla Commissione europea e tenuto conto di quanto sopra argomentato, nel seguito si analizza l'attuale assetto del servizio di maggior tutela. In particolare, tale servizio è stato inquadrato dall'ordinamento nazionale nell'ambito della disciplina relativa al servizio universale: contestualmente alla completa liberalizzazione del mercato della vendita anche ai clienti di piccola dimensione, il legislatore nel 2007 ha infatti inteso individuare un fornitore di ultima istanza, secondo quanto indicato all'articolo 3, paragrafo 3, della Direttiva 2009/72/CE che interviene nel momento in cui i clienti di piccola dimensione non abbiano un venditore nel mercato libero, a causa ad esempio del fallimento del medesimo, ovvero non abbiano mai effettuato una scelta esplicita al riguardo. Si sottolinea che, poiché la scelta di stipulare un contratto nel mercato libero è una facoltà potestativa del solo cliente finale, la non-scelta equivale ad un'esclusione, anche momentanea, da detto mercato. Ad oggi è pertanto possibile per un cliente servito nel mercato libero decidere di tornare nel servizio di maggior tutela, avvalendosi del “diritto” di avere un fornitore di ultima istanza.

L'attuale assetto prevede infine che l'Autorità definisca le condizioni *standard* di erogazione del servizio, sia economiche che contrattuali. Con riferimento alle condizioni economiche i clienti del servizio di maggior tutela pagano oggi un prezzo dato dalla somma dei seguenti elementi:

- a) prezzo a copertura dei costi di approvvigionamento;
- b) prezzo a copertura dei costi di commercializzazione;
- c) tariffe per i servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica: le tariffe, relative a servizi erogati in regime di monopolio, sono aggiornate dall'Autorità con cadenza annuale;
- d) oneri generali di sistema e ulteriori componenti: i primi sono definiti in base a disposizioni normative (ad esempio l'incentivazione delle fonti rinnovabili, la ricerca di sistema, il *decommissioning* nucleare ...), le seconde sono collegate a meccanismi tariffari definiti dall'Autorità e anch'esse stabilite in base ad esigenze di gettito;
- e) imposte, la cui definizione non è di competenza dell'Autorità.

Per quanto riguarda gli elementi di cui ai punti c), d) ed e), essi sono applicati a tutti i clienti finali del settore elettrico e non dipendono dal mercato in cui sono riforniti, sia esso libero o di tutela, né dall'identità del loro fornitore.

Nel seguito si analizzano le modalità di definizione dei prezzi indicati alle lettere a) e b) relativi alle fasi liberalizzate della filiera elettrica: come si avrà modo di illustrare meglio in seguito, i prezzi, con riferimento alla parte relativa all'approvvigionamento, sono attualmente determinati sulla base dei prezzi registrati nel mercato all'ingrosso attraverso operazioni di mero calcolo senza particolari discrezionalità e, conseguentemente, senza alcuna distorsione rispetto alle dinamiche di mercato. Per quanto riguarda invece la parte relativa ai costi di commercializzazione, non esistendo un valore di mercato a cui agganciarne la determinazione, si è seguito un criterio di aderenza ai costi di un ipotetico operatore nuovo entrante nel segmento della vendita di energia elettrica ai clienti di piccola dimensione.

#### **APPROVVIGIONAMENTO DELL'ENERGIA ELETTRICA IN MAGGIOR TUTELA**

Rispetto al prezzo complessivo pagato dal cliente finale per la fornitura di energia elettrica, la parte relativa all'approvvigionamento rappresenta, con riferimento al cliente domestico tipo<sup>12</sup>, circa il 55% del totale<sup>13</sup>.

Il costo sostenuto dall'Acquirente unico per l'approvvigionamento dell'energia elettrica per i clienti serviti in maggior tutela nei mercati all'ingrosso dipende dalle procedure di acquisto del medesimo, che si sostanziano in acquisti di energia elettrica nei diversi mercati:

- da produttori nazionali o esteri selezionati mediante gara;
- nell'ambito del mercato organizzato a pronti dell'energia;
- nell'ambito dei mercati organizzati a termine dell'energia.

Con riferimento agli acquisti effettuati nel mercato a pronti, Acquirente unico di norma sottoscrive contratti di copertura dal rischio prezzo con controparti che, anche in questo caso, sono selezionate mediante gara.

Il costo del portafoglio contratti di Acquirente unico per l'acquisto dell'energia elettrica è pertanto determinato in base a meccanismi concorrenziali (gare o partecipazione diretta ai mercati organizzati) e viene trasferito interamente sugli esercenti la maggior tutela senza alcun condizionamento amministrativo. L'Acquirente unico dispone, pertanto, di strumenti di approvvigionamento del tutto analoghi a quelli di un qualunque operatore sul mercato libero<sup>14</sup>. Tale costo comprende altresì:

- il costo per il servizio di dispacciamento, determinato da Terna per tutti gli utenti del dispacciamento, che con riferimento all'anno 2010 ha rappresentato circa il 10% del costo del portafoglio complessivo di Acquirente unico;
- il costo per il funzionamento di Acquirente unico, determinato annualmente dall'Autorità, ai sensi del decreto legislativo n. 79/99 secondo criteri di efficienza eco-

---

<sup>12</sup> Cliente domestico residente con impegno di potenza pari a 3 kW e consumo annuo di 2.700 kW/h.

<sup>13</sup> Valori riferiti alle condizioni economiche del servizio di maggior tutela applicate nel II trimestre 2011.

<sup>14</sup> A tale proposito si precisa che il contratto di importazione dalla Francia che aveva a suo tempo comportato priorità nell'accesso alle linee di interconnessione alla frontiera tra Francia e Italia a favore dell'Acquirente unico è scaduto al 31 dicembre 2007.

nomica, che con riferimento all'anno 2010 ha rappresentato circa lo 0,2% del costo del portafoglio complessivo di Acquirente unico.

Con riferimento all'anno 2010, i costi dell'Acquirente unico relativi al solo acquisto dell'energia elettrica hanno riguardato, pertanto, una quota pari a circa il 90%.

A partire dai costi sostenuti dall'Acquirente unico e pagati dagli esercenti la maggior tutela, l'Autorità determina e aggiorna i prezzi che gli esercenti applicano ai clienti finali. Poiché i prezzi sono determinati attraverso operazioni di calcolo tali da permettere la copertura dei costi di approvvigionamento e poiché gli operatori nel mercato libero hanno la possibilità di approvvigionarsi di energia elettrica a condizioni analoghe, o migliori, a quelle dell'Acquirente unico, i medesimi operatori possono effettuare offerte concorrenziali rivolte ai clienti in maggior tutela.

## COMMERCIALIZZAZIONE DELL'ENERGIA ELETTRICA

L'attività di commercializzazione dell'energia elettrica riguarda la gestione del rapporto contrattuale con il cliente finale e comprende le fasi di approccio e di acquisizione del cliente finale, di assistenza alla clientela (*call center*, ecc ...), le attività inerenti alla fatturazione, alla gestione dei pagamenti e alla gestione delle insolvenze. Rispetto al prezzo complessivo pagato dal cliente finale per la fornitura di energia elettrica, la parte relativa alla commercializzazione rappresenta con riferimento al cliente domestico tipo<sup>15</sup> circa il 4% del totale<sup>16</sup>, derivante dalla differenza tra il prezzo di commercializzazione applicato al cliente finale e la restituzione di cui beneficia il medesimo cliente finale come di seguito spiegato.

Come detto, l'attività di commercializzazione del servizio di vendita dell'energia elettrica è svolta dagli esercenti la maggior tutela. Il prezzo applicato ai clienti finali del servizio è stato determinato dall'Autorità con l'obiettivo di promuovere la concorrenza eliminando potenziali barriere al mercato libero e in modo tale da garantire parità di trattamento tra i clienti aventi le medesime caratteristiche, indipendentemente dal servizio erogato. In questo modo viene garantita la parità di accesso a tutti i consumatori, prevista dalla Direttiva 2009/72/CE. Tale livello è stato, di conseguenza, commisurato alla remunerazione che dovrebbe ricevere un operatore nuovo entrante non integrato, ossia un soggetto attivo nella vendita di energia elettrica nel mercato libero diverso dagli esercenti la maggior tutela e non appartenente a un gruppo di cui fa parte anche un'impresa di distribuzione; detto livello sconta, tra l'altro, il fatto che un nuovo entrante sostiene, generalmente, costi superiori legati all'ingresso sul mercato (ad esempio costi per le campagne promozionali).

Il prezzo applicato ai clienti finali del servizio di maggior tutela è pertanto determinato a un livello tale da non risultare distorsivo delle possibili scelte da parte dei clienti tra mercato libero e maggior tutela e rappresenta circa il 7% del prezzo totale del cliente domestico tipo.

Agli esercenti il servizio di maggior tutela è poi riconosciuta una remunerazione, che tiene conto dell'esigenza di consentire l'equilibrio economico finanziario, che risulta inferiore a quella derivante dal prezzo applicato ai clienti commisurato ai costi del nuovo entrante. La differenza positiva tra il prezzo pagato dai clienti e il costo riconosciuto agli esercenti il servizio viene da questi versata su un apposito conto istituito presso la Cassa conguaglio

---

<sup>15</sup> Cliente domestico residente con impegno di potenza pari a 3 kW e consumo annuo di 2.700 kW/h.

<sup>16</sup> Valori riferiti alle condizioni economiche del servizio di maggior tutela applicate nel II trimestre 2011.

per il settore elettrico e restituita a tutti i clienti finali aventi diritto alla maggior tutela<sup>17</sup>. Il meccanismo di restituzione attualmente previsto risulta quindi assolutamente non distortivo del mercato dal momento che va a vantaggio dei clienti finali a prescindere dal mercato di appartenenza. La dimensione della restituzione per il cliente domestico tipo è pari circa al 3% del prezzo totale.

Al fine di garantire, per ragioni concorrenziali, che il prezzo della commercializzazione sia il più possibile allineato al costo di commercializzazione di un nuovo entrante e per tenere conto, tra l'altro, dell'evoluzione del mercato della vendita al dettaglio, l'Autorità sta predisponendo un monitoraggio periodico dei costi relativi all'attività di commercializzazione, con l'obiettivo di effettuare una revisione dei livelli definiti nel servizio di maggior tutela.

## **POSSIBILI INTERVENTI DI ULTERIORE PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA E MONITORAGGIO DEL SISTEMA**

L'assetto del servizio sopra richiamato ha consentito lo sviluppo concorrenziale del mercato della vendita, garantendo adeguate tutele ai clienti finali. Margini di progresso possono essere raggiunti con alcuni ulteriori interventi di promozione della concorrenza, anche favorendo l'ingresso di nuovi operatori nel mercato e la conseguente riduzione del numero dei clienti serviti in maggior tutela, nonché con l'attivazione di meccanismi di revisione periodica del sistema. Gli interventi sono relativi a:

- a) l'attività di approvvigionamento dell'energia elettrica;
- b) l'attività di commercializzazione dell'energia elettrica.

Al fine di meglio comprenderne gli obiettivi giova ancora richiamare alcuni elementi specifici della struttura del mercato della vendita al dettaglio.

L'assetto del servizio di maggior tutela è stato definito in modo tale da garantire, nel passaggio da un regime di esclusiva ad un contesto di completa liberalizzazione, la continuità della fornitura a prezzi ragionevoli, ed ha quindi dovuto tenere conto, tra l'altro, delle caratteristiche dimensionali degli operatori che precedentemente servivano i clienti finali. Si pensi, a titolo di esempio, che l'attuale assetto del servizio di distribuzione è tale per cui Enel Distribuzione SpA connette circa 24,5 milioni di clienti domestici e 6,7 milioni di clienti non domestici, con una quota pari a circa l'86% del totale<sup>18</sup>. Tali caratteristiche dimensionali si riflettono, ancora oggi, nel servizio di maggior tutela dove sono operativi 140 esercenti, tra i quali i primi quattro operatori servono circa 29,3<sup>19</sup> milioni di clienti finali<sup>20</sup>, pari a circa il 95% del totale dei clienti finali serviti in maggior tutela. In particolare, in ambito rapportato su scala nazionale, Enel Servizio Elettrico SpA, società appositamente creata per l'erogazione del servizio di maggior tutela, serve l'86,3% dei clienti in maggior tutela, AceaElectrabel Elettricità SpA il 4,5%, A2A Energia SpA il 2,5% e Iride Mercato SpA<sup>21</sup> l'1,4%<sup>22</sup>. I restanti operatori detengono quote singole inferiori all'1%.

---

<sup>17</sup> Essi includono pertanto i clienti finali effettivamente serviti in maggior tutela e i clienti serviti nel mercato libero che soddisfano i requisiti individuati dalla legge n. 125/07 per l'accesso al servizio nel caso in cui dovessero rimanere senza un venditore.

<sup>18</sup> Dati relativi all'anno 2009, fonte Relazione Annuale 2010.

<sup>19</sup> I dati di seguito illustrati sono basati sul monitoraggio mensile dell'Autorità e riferiti all'anno 2009.

<sup>20</sup> Di cui circa 24,6 milioni di clienti domestici e circa 4,7 di clienti non domestici.

<sup>21</sup> Oggi Iren Mercato, a seguito della fusione tra il gruppo Iride e il gruppo Enia.

Gli interventi di promozione della concorrenza devono quindi essere effettuati considerando la capacità dei soggetti operanti nel mercato di acquisire e gestire un numero rilevante di clienti finali in un lasso di tempo contenuto. Ad oggi, come sopra evidenziato, solo il gruppo Enel detiene quote significative nel mercato della vendita al dettaglio.

#### **ATTIVITÀ DI APPROVVIGIONAMENTO**

Con riferimento alla fase di approvvigionamento dell'energia elettrica si potrebbe valutare di estendere anche agli operatori del mercato libero la possibilità di approvvigionarsi da Acquirente unico ed applicare al cliente finale le condizioni economiche del servizio di maggior tutela definite dall'Autorità. Ciò permetterebbe ad un operatore nuovo entrante di garantirsi un accesso ai mercati all'ingrosso alle medesime condizioni degli esercenti la maggior tutela, sterilizzando completamente eventuali rischi connessi all'attività di approvvigionamento.

Con tale proposta verrebbe, di fatto, eliminata l'esclusiva dell'erogazione del servizio di maggior tutela, oggi riconosciuta dal legislatore nazionale alle società di vendita precedentemente integrate con le imprese distributrici, o alle imprese distributrici stesse. In questo modo, infatti, tutti gli operatori del mercato libero potrebbero offrire le condizioni del servizio di maggior tutela ai propri clienti finali, permettendo al cliente finale di scegliere un venditore alternativo rispetto al proprio fornitore storico. Dal punto di vista del nuovo operatore entrante la possibilità di offrire le condizioni del servizio di maggior tutela e di approvvigionarsi dall'Acquirente unico potrebbe quindi facilitare l'acquisizione dei clienti finali aumentando la propria quota di mercato.

L'apertura del servizio di maggior tutela a nuovi operatori dovrebbe tuttavia essere preceduta dalla realizzazione di interventi preliminari, volti a risolvere gli attuali problemi di gestione dello *switching* dei clienti di massa e promuovere, in tal modo, la concorrenza in questo segmento di mercato. Inoltre, dovrebbe essere definita la gestione dei rapporti tra i diversi operatori interessati, quali ad esempio i rapporti tra Acquirente unico e gli operatori che intendono offrire le condizioni economiche del servizio di maggior tutela.

Infine, questo tipo di intervento deve essere valutato anche alla luce degli interventi - illustrati nel seguito - dei meccanismi regolatori relativi all'attività di commercializzazione, per consentire parità di trattamento tra i nuovi ed i precedenti esercenti.

#### **ATTIVITÀ DI COMMERCIALIZZAZIONE**

Per quanto concerne l'attività di commercializzazione del servizio di vendita, potrebbero essere introdotti ulteriori strumenti volti a favorire maggiormente l'ingresso di nuovi operatori prevedendo l'adozione di forme di regolazione asimmetrica che prevedono il conseguimento di una remunerazione differenziata tra i diversi operatori, articolati come segue:

- soggetti che operano nel mercato libero e contemporaneamente erogano anche il servizio di maggior tutela;
- soggetti che operano unicamente nel mercato libero ma che appartengono a un gruppo di cui fa parte un esercente la maggior tutela;
- soggetti che operano unicamente nel mercato libero.

---

<sup>22</sup> Tali quote risultano molto più omogenee se valutate con riferimento all'ambito territoriale in cui ciascun operatore è attivo.

Al fine di promuovere la concorrenza, il prezzo applicato ai clienti finali del servizio dovrebbe continuare ad essere commisurato alla remunerazione di un operatore nuovo entrante, fissando il livello quindi sulla base dei costi che tale operatore deve sostenere anche nelle prime fasi di ingresso sul mercato. Inoltre, dovrebbe essere determinata una specifica remunerazione non solo agli esercenti la maggior tutela ma anche ai soggetti che operano nel mercato libero e che appartengono ad un gruppo di cui fa parte un esercente la maggior tutela, sia nel caso in cui il servizio di maggior tutela sia svolto da una società separata che nel caso in cui la stessa società che eroga il servizio di maggior tutela operi anche nel mercato libero.

La differenza, che dovrebbe rimanere positiva, tra il prezzo pagato dai clienti e il costo riconosciuto agli esercenti il servizio e ai soggetti appartenenti al medesimo gruppo di un esercente continuerebbe ad essere restituita a tutti i clienti finali aventi diritto alla maggior tutela.

### **MONITORAGGIO E REVISIONE DEL SISTEMA**

Gli interventi sopra indicati, da realizzare anche con revisioni della normativa primaria ovvero con atti amministrativi, dovrebbero essere sufficienti ad aumentare il livello della concorrenza nel mercato della vendita al dettaglio. Anche al fine di poter valutare gli effetti di tali interventi, risulta opportuna una verifica regolare e sistematica delle condizioni di funzionamento della vendita al dettaglio, incluso il grado di apertura, la concorrenzialità e la trasparenza del mercato. Su tale aspetto, si evidenzia come l'Autorità stia rafforzando il monitoraggio periodico dei principali indicatori ritenuti rilevanti per effettuare queste analisi.

Il monitoraggio consentirà di acquisire gli elementi funzionali ad una eventuale revisione degli attuali assetti laddove si evidenziasse un ancora insufficiente sviluppo della concorrenza nel mercato della vendita al dettaglio.

Il monitoraggio di cui sopra potrebbe essere altresì utile nel conto dell'osservazione mossa dalla Commissione europea circa la violazione del principio di proporzionalità sotto il profilo della temporaneità dell'intervento e la violazione degli obblighi di informativa ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 15 della direttiva 2009/72/CE.

Si ritiene che il sistema di verifica delle condizioni di funzionamento della vendita al dettaglio oggi in vigore, basato sul meccanismo di "segnalazione" annuale dell'Autorità, previsto dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, possa essere ritenuto sufficiente. Tuttavia, soprattutto per introdurre un meccanismo che potrebbe dimostrarsi ancora più efficace, si potrebbe definire un sistema di "revisione" periodica del regime di maggior tutela, associato ad una comunicazione periodica alla Commissione, da parte del MSE, delle misure eventualmente adottate in materia di obblighi di servizio pubblico e di servizio universale (tale comunicazione potrebbe essere prevista, in sede di prima applicazione, anche per le misure adottate negli anni dal 2007 in poi).

L'obbligo di revisione periodica potrebbe essere previsto, ad esempio, su base biennale, applicando analogicamente la regola dettata dal paragrafo 15 dell'articolo 3 della direttiva, e potrebbe essere adempiuto attraverso una istruttoria dell'Autorità. In tale sede potrebbero essere altresì valutate ulteriori misure di promozione della concorrenza quali, a titolo di esempio, l'introduzione di meccanismi di concorrenza per il mercato.

Una preziosa opportunità per la valutazione delle proposte sopra evidenziate e dell'obbligo di comunicazione periodica alla Commissione europea con le modalità sopra riportate, stante il breve termine di adempimento imposto alla Repubblica italiana, è oggi offerta dallo schema di decreto legislativo di recepimento delle direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, al fine di superare in radice le possibili criticità segnalate dalla Commissione.