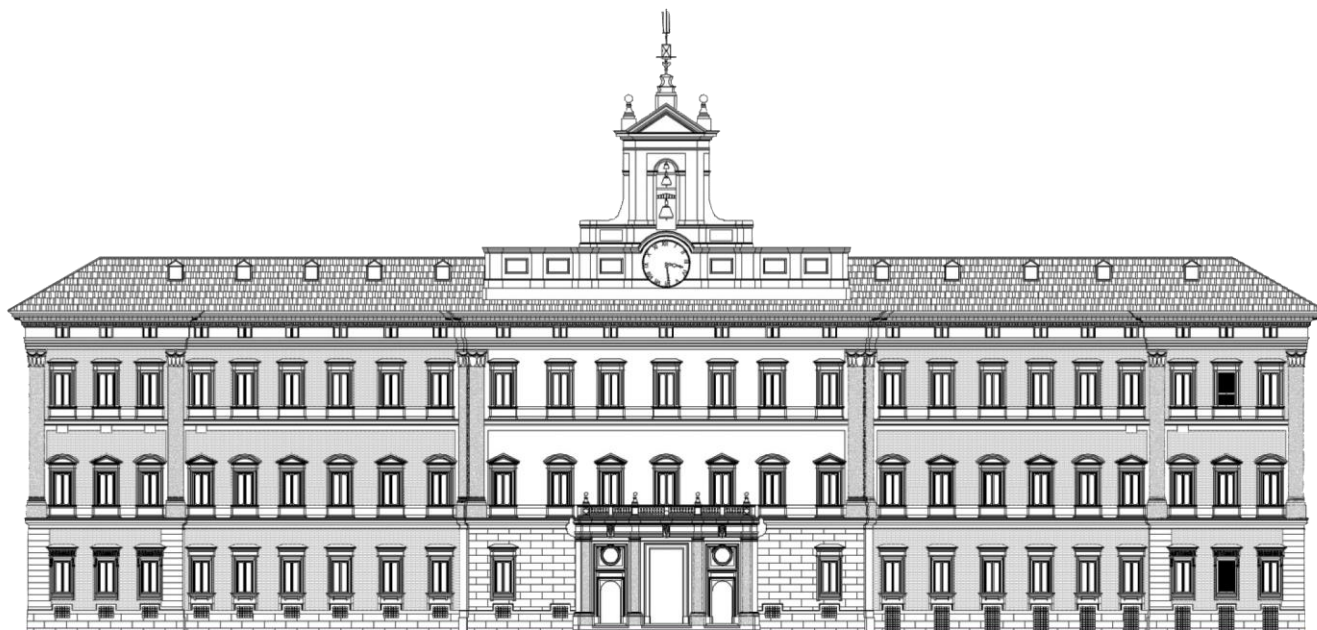




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



## LA LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO ELETTRICO

n. 39

12 maggio 2023

Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

La liberalizzazione del mercato elettrico

n. 39

12 maggio 2023

---

Servizio Studi  
Dipartimento Attività produttive

☎ 066760-3403 ✉ [st\\_attprod@camera.it](mailto:st_attprod@camera.it) - [@CD\\_attProd](https://twitter.com/CD_attProd)

---

**La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.**

---

*File: AP0054.docx*

## INDICE

- Premessa ..... 3
- Il contesto europeo ..... 3
- L'evoluzione del mercato libero dell'energia elettrica e le norme per il superamento del regime dei prezzi regolati ..... 5
- Il Servizio a Tutele Graduali ..... 13



## Premessa

In vista del completamento della liberalizzazione del mercato *retail* dell'energia elettrica, previsto dalla legge n. 124/2017 entro il 10 gennaio 2024 anche per i clienti domestici e posto come obiettivo dal PNRR, questo documento intende fornire alcuni elementi di sintesi per avere un quadro complessivo del tema. Si propone di affrontare quest'ultimo sia in termini comparatistici, per una valutazione del grado di apertura del mercato italiano rispetto agli altri paesi europei, sia, con specifico riguardo alla situazione italiana, per ripercorrere le politiche pubbliche avviate in questi anni soffermandosi sia sull'evoluzione della cornice normativa che su alcuni dati statistici di interesse per il decisore pubblico.

## Il contesto europeo

Nel 2021 la Commissione europea ha pubblicato un rapporto sulle barriere al mercato dell'energia elettrica al dettaglio ("[European barriers in retail energy markets](#)"), in cui veniva svolto un confronto tra i mercati *retail* di 30 paesi: i 27 paesi UE, il Regno Unito, la Norvegia e la Svizzera.

Il rapporto evidenziava la presenza di **tariffe regolate in 14 paesi sui 30 considerati**. Tra questi l'Italia, dove ancora la maggior parte dei clienti può scegliere tra il prezzo regolato (il cd regime di maggior tutela) e le offerte sul mercato libero. La regolazione tariffaria, tuttavia, può costituire un ostacolo allo sviluppo *a latere* di un mercato libero in misura significativamente diversa. Tenendo conto di indicatori quali la penetrazione e il *mark-up* del prezzo regolato l'Italia era annoverata tra i paesi in cui la **regolazione tariffaria era moderatamente preclusiva** del mercato libero.

Per penetrazione della tariffa regolata si intende la percentuale di consumatori che accedono ad essa anziché al mercato libero. Si ritiene che più alta sia detta percentuale, minore sia il grado di apertura del mercato. Il *mark-up*, invece, è il margine tariffario applicato sul costo dell'energia acquistata all'ingrosso nel regime di prezzo regolato. Si presume che un *mark-up* basso scoraggi la partecipazione degli operatori al mercato libero e dunque rappresenti un ostacolo alla sua apertura.

Grado di chiusura del mercato *retail* in Europa data dalla regolazione tariffaria

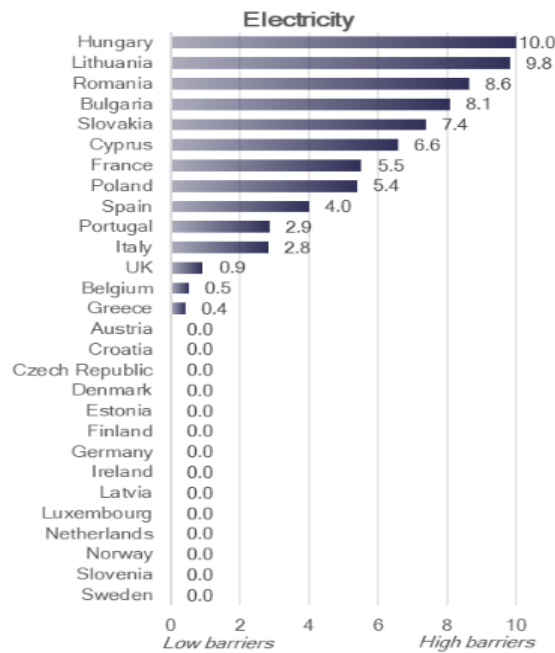


Figura 1 - Performance indicator - Market foreclosure by price regulation (fonte: Commissione europea)

Considerando, tuttavia, anche altri indicatori, il **livello delle barriere al mercato *retail* dell'energia elettrica in Italia risultava di poco inferiore alla media dei paesi considerati.**

Grado complessivo di chiusura del mercato *retail* in Europa

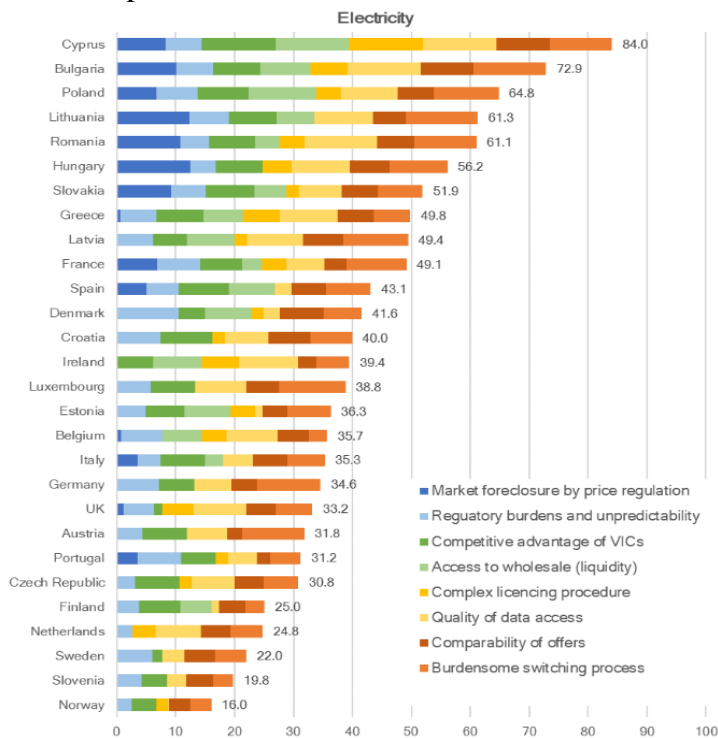


Figura 2 - Barriers Index - Electricity (Fonte: Commissione UE)

In termini assoluti, in Italia i maggiori ostacoli risultano derivare:

- dal **vantaggio competitivo** goduto dalle **imprese verticalmente integrate**, misurato in base alla quota di mercato da queste detenuta e dalla rigidità delle regole sulla separazione tra distributori e venditori (detto vantaggio competitivo in Italia risultava di poco superiore rispetto alla media dei paesi analizzati);
- dalle **difficoltà di switching** (il passaggio a un nuovo fornitore) riscontrate dai consumatori; esse, tuttavia, risultavano minori rispetto a quelle mediamente riscontrate all'estero;
- dalla **scarsa comparabilità delle offerte**, misurata sulla base delle valutazioni espresse dai consumatori e dalla presenza di siti di comparazione (l'indicatore, si precisa, assumeva un valore di poco più alto a confronto con gli altri paesi).

Invece, l'indagine riscontrava **l'assenza di ostacoli di tipo autorizzativo** all'ingresso da parte degli operatori al mercato *retail* dell'energia elettrica. Rispetto agli altri paesi europei, risultano poi **più basse le voci tariffarie non legate alla componente energia** (esempio, imposte e costi di rete) e **non prevedibili** di ostacolo all'apertura del mercato *retail*.

## L'evoluzione del mercato libero dell'energia elettrica e le norme per il superamento del regime dei prezzi regolati

La **legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza)** ha previsto, all'articolo 1, comma 60, la **cessazione dell'efficacia del regime dei prezzi regolati** del mercato elettrico istituito dall'articolo 35, comma 2 del D.Lgs. n. 93/2011 per i clienti finali civili e le imprese connesse in bassa tensione con meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore ai 10 milioni di euro che non scelgano un fornitore sul mercato libero.

Tale regime cd "servizio di maggior tutela", ai sensi dell'articolo 1, comma 2 del D.L. n. 73/2007, prevede che il servizio elettrico sia erogato dall'impresa di distribuzione, anche attraverso apposite società di vendita, ma che la funzione di approvvigionamento sia svolta dall'Acquirente Unico Spa.

Nel 2017, anno in cui è stata approvata la legge annuale per il mercato e la concorrenza, erano **già passate al mercato libero il 38,8 per cento delle utenze domestiche e il 50,8 per cento delle altre utenze in bassa tensione.**

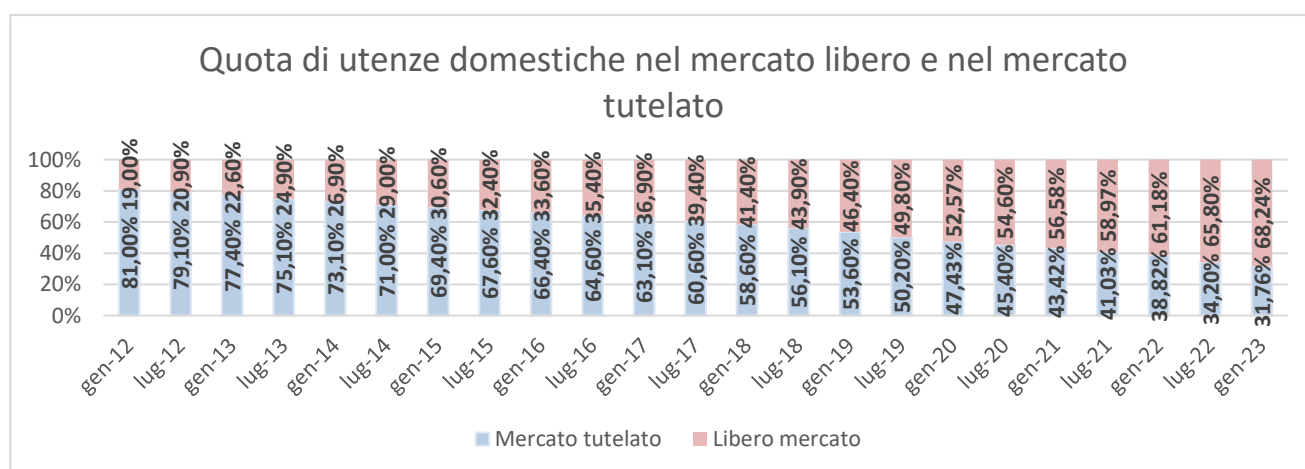


Figura 3 - Consistenza dei mercati dei punti di prelievo Domestici - evoluzione temporale (Fonte: ARERA)



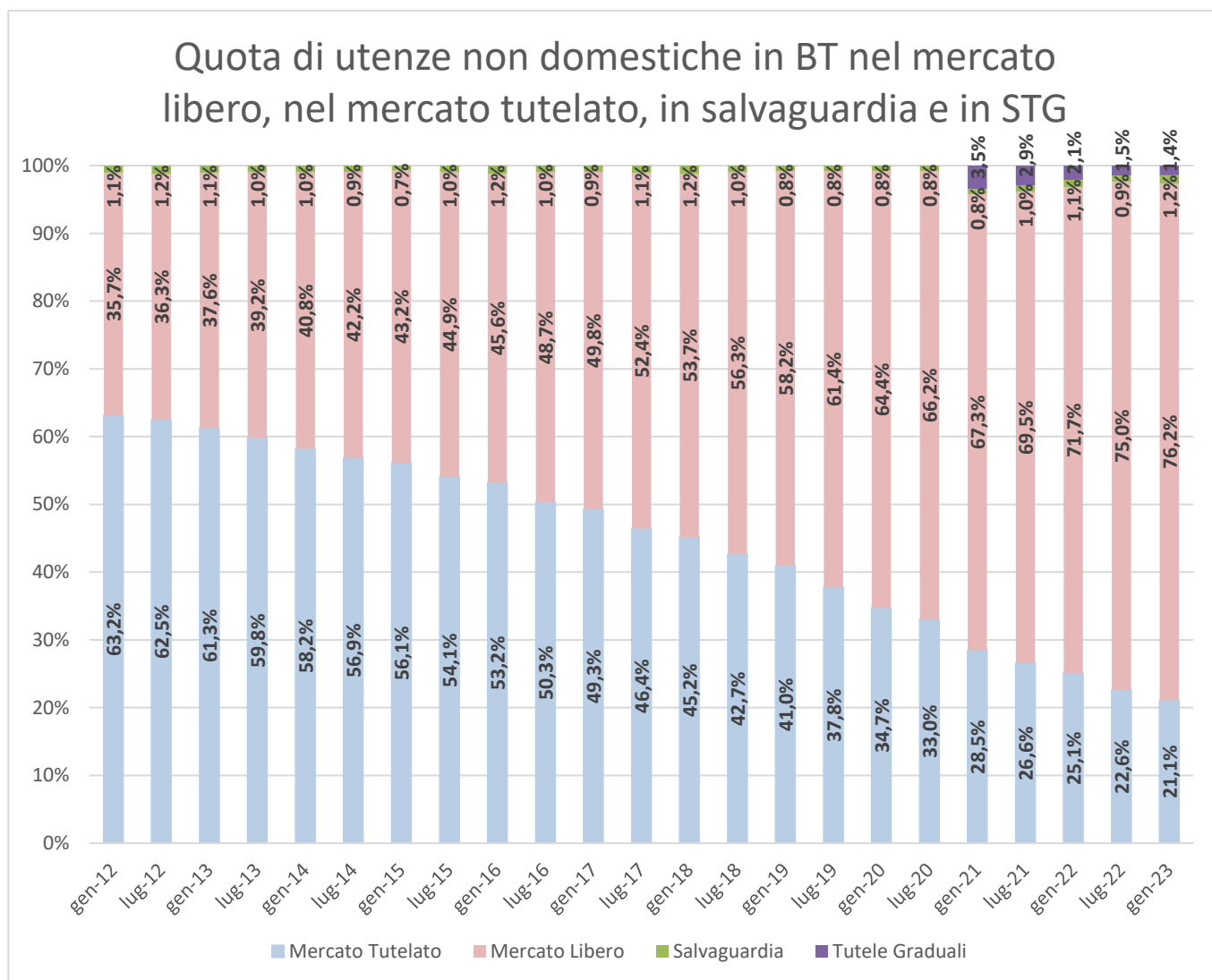


Figura 4 - Consistenza dei mercati dei punti di prelievo in BT per altri usi - evoluzione temporale (Fonte: "Monitoraggio sull'evoluzione dei mercati di vendita al dettaglio dell'energia elettrica e del gas – Rapporto di aggiornamento di gennaio 2023", ARERA).

Il completamento della liberalizzazione del segmento *retail* del mercato elettrico costituisce un impegno di riforma nell'ambito del PNRR (Riforma M2C1-7) ed un obiettivo strategico del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica per il periodo 2022-2024.

Nel PNRR si legge, in particolare, che "in materia di vendita di energia elettrica occorre completare il processo di piena liberalizzazione nel settore previsto per il 2023, attraverso l'adozione di regole finalizzate ad assicurare un passaggio consapevole e trasparente al mercato libero da parte della clientela domestica e delle microimprese, anche seguendo il modello già adottato per il servizio a tutele graduali, fissando tetti alla quota di mercato, e potenziando la trasparenza delle bollette per garantire maggiore certezza ai consumatori".

La legge n. 124/2017 stabiliva inizialmente un unico termine a decorrere dal quale sarebbe cessato il regime dei prezzi regolati per dette imprese e clienti civili, fissato al 1° gennaio 2019.

Detto termine è stato successivamente più volte differito e da ultimo fissato al **1° gennaio 2021 per le piccole imprese** ed al **1° gennaio 2023 per le micro imprese e i clienti domestici** (art. 12, comma 9-bis del D.L. n. 183/2020).

Per piccola impresa si intende un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro, mentre per microimpresa si intende un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro (articolo 2, numeri 6) e 7) della direttiva (UE) n. 2019/944). L'articolo 1, comma 60 della legge n. 124/2017 ha per altro previsto che l'ARERA definisse un livello di potenza contrattualmente impegnate quale criterio identificativo in aggiunta a tali criteri. Detto limite di potenza è stato individuato con [Deliberazione 24 novembre 2020, n. 491/2020/R/eel](#) in 15 kW.

Per i **clienti domestici**, tuttavia, il servizio di maggior tutela continua ad applicarsi, secondo gli indirizzi definiti con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, nelle more dello svolgimento delle procedure concorsuali per l'assegnazione del **servizio di vendita a tutele graduali**, da concludersi entro il **10 gennaio 2024**, come stabilito dall'art. 16-ter, commi 1 e 2 del D.L. n. 152/2021.

Il medesimo comma 60 dell'articolo 1 della legge n. 124/2017, infatti, prevede l'istituzione, con provvedimenti dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), di un **servizio a tutele graduali** per accompagnare i clienti finali nel passaggio al mercato libero dopo la rimozione della tutela di prezzo. Detto servizio è erogato da operatori selezionati attraverso specifiche procedure concorsuali ai clienti che non hanno scelto un venditore sul mercato libero, per garantire comunque la continuità della fornitura di energia elettrica.

Per i clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica, inoltre, il servizio di tutela continua ad applicarsi ove non siano adottate le misure previste dall'articolo 11, comma 2 del D.lgs. n. 210/2021, in base al quale i fornitori sono tenuti ad offrire a detti clienti la fornitura di energia elettrica ad un prezzo che rifletta il costo dell'energia nel mercato all'ingrosso, i costi efficienti del servizio di commercializzazione e le condizioni contrattuali e di qualità del servizio, così come definiti dall'ARERA con uno o più provvedimenti e periodicamente aggiornati.

I grafici in figura 1 e 2 evidenziano come la quota di **utenti domestici nel mercato libero** abbia registrato una **crescita** abbastanza **costante**, in media del **3,7 per cento l'anno, da gennaio 2012 a luglio 2017**. Negli anni successivi, **con l'approssimarsi della cessazione del regime di maggior tutela**, il tasso di crescita è stato leggermente più sostenuto, pari al **5,2 per cento annuo**. A gennaio 2023, il 68,24 per cento degli utenti domestici risulta abbia acceduto ad offerte sul libero mercato. Come riportato nella [relazione illustrativa](#) allegata allo [schema di decreto \(AG 44\)](#) concernente disciplina dei criteri e delle modalità per l'ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell'energia elettrica, sono ancora circa **9,5 milioni** i clienti domestici **non ancora transitati nel mercato libero**. Di questi, **secondo** le stime riportate **dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato** nel [parere](#) reso sullo schema di decreto, circa la **metà (4-5 milioni di utenti)** rientrano nella categoria di clienti **vulnerabili**.

Gli **altri utenti in bassa tensione** (nel cui ambito rientrano le imprese per le quali il regime di maggior tutela è cessato nel 2021, ma anche alcune microimprese e altri soggetti equiparati ai

clienti domestici) avevano un tasso di partecipazione al mercato libero più alto già negli anni precedenti all'approvazione della legge n. 124/2017. Anche per tali tipologie di utenze si ravvisa un tasso di **crescita costante** delle utenze servite sul **mercato libero da gennaio 2012 a luglio 2017** (in media il **3 per cento l'anno**), lievemente più sostenuto **negli anni successivi** (in media il **4,3 per cento l'anno**).

Con la cessazione del regime di maggior tutela, le utenze non domestiche hanno in netta prevalenza optato per un'offerta contrattuale sul mercato libero. Il numero di imprese che non hanno effettuato per tale scelta, a cui a settembre 2022 era erogato il servizio a tutele graduali, rappresenta solo l'1,4 per cento delle utenze in bassa tensione per usi non domestici, in calo, per altro, rispetto al 2,1 per cento registrato a gennaio 2022 e al 3,5 per cento di gennaio 2021.

Secondo i dati dell'ARERA ("Monitoraggio sull'evoluzione dei mercati di vendita al dettaglio dell'energia elettrica e del gas – [Rapporto di aggiornamento di gennaio 2023](#)"), pur con qualche differenza percentuale, le utenze, domestiche e non, in bassa tensione sono servite in **maggioranza dal mercato libero in tutte le regioni italiane**.

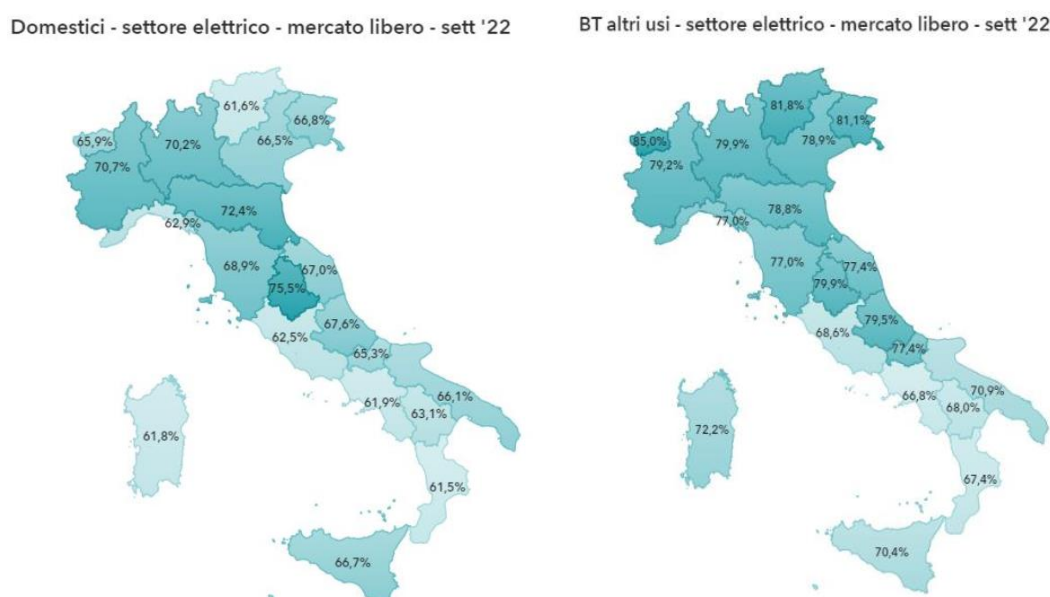


Figura 5 – Mappa regionale punti di prelievo domestici e non nel mercato libero al 31 settembre 2022 (Fonte: "Monitoraggio sull'evoluzione dei mercati di vendita al dettaglio dell'energia elettrica e del gas – Rapporto di aggiornamento di gennaio 2023", ARERA)

A gennaio 2023, i [fornitori](#) di energia elettrica attivi sul mercato libero in Italia risultano essere 611 per i clienti domestici (in crescita di 37 unità rispetto al dato rilevato a luglio 2020) e 623 per gli altri clienti in bassa tensione (in crescita di 28 unità rispetto al dato rilevato a luglio 2020).

La loro operatività sul territorio non è tuttavia uniforme, data la concentrazione di operatori soprattutto nelle **grandi città**. Anche nelle province con meno operatori attivi, se ne contano comunque di regola tra i 100 e i 200.

Milano è la città con il più alto numero di controparti commerciali sia per i clienti domestici (368) che per gli altri clienti in bassa tensione (354). La provincia con il minor numero di controparti commerciali per i clienti domestici è Enna (152 operatori attivi) per i clienti domestici e Crotone (99) per gli altri utenti in bassa tensione.

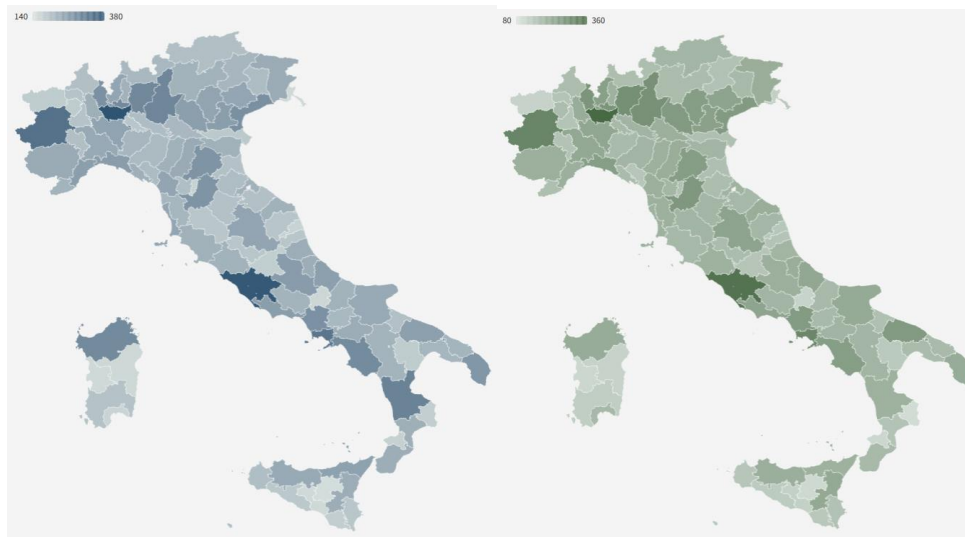
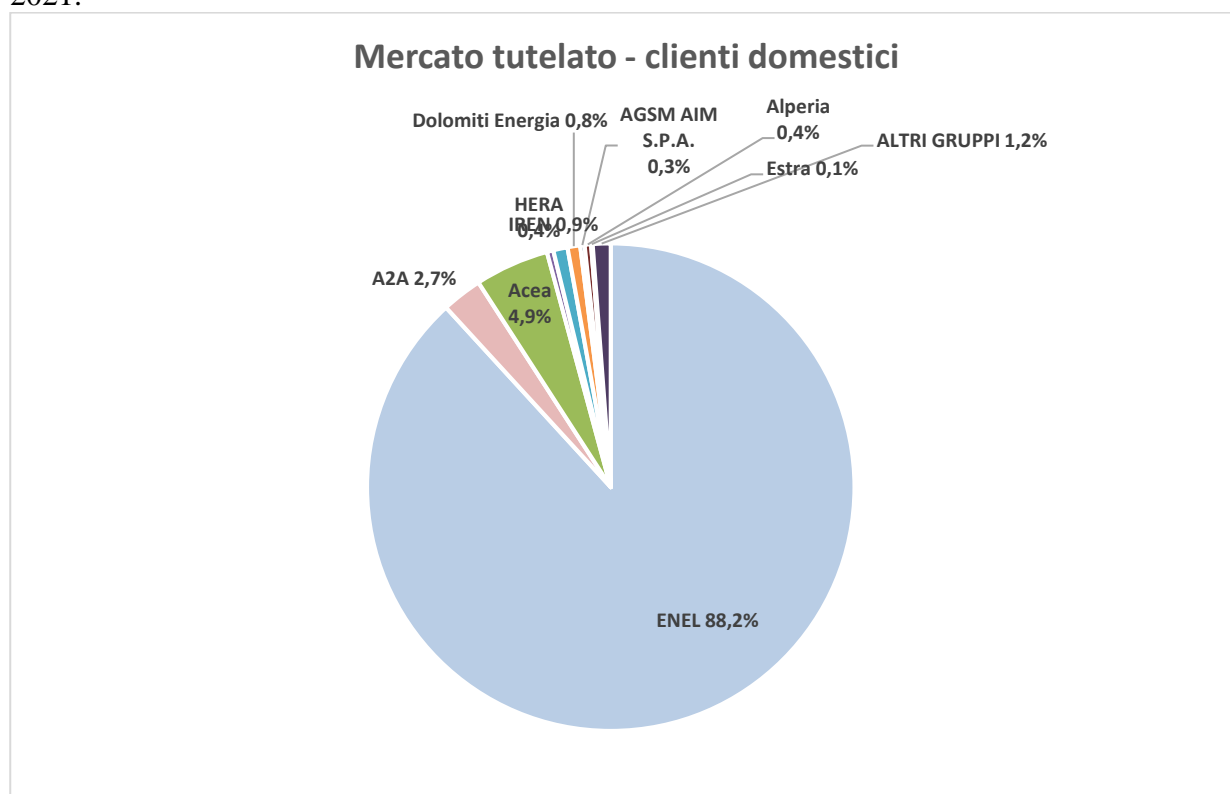


Figura 6 - presenza di venditori di energia elettrica per clienti domestici e altri in bassa tensione - BT per provincia (fonte [ARERA](#))

Di seguito si rappresentano le [quote di mercato](#) rispettivamente nel mercato tutelato e libero nel 2021.



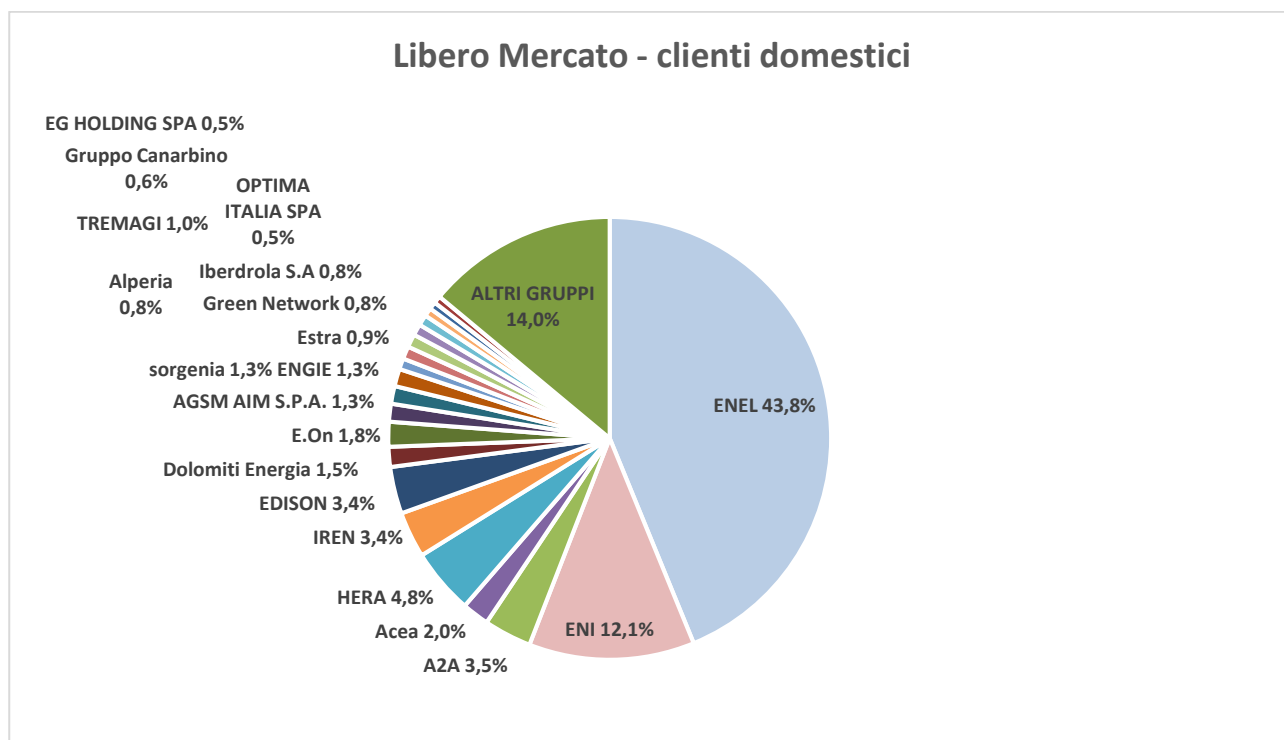
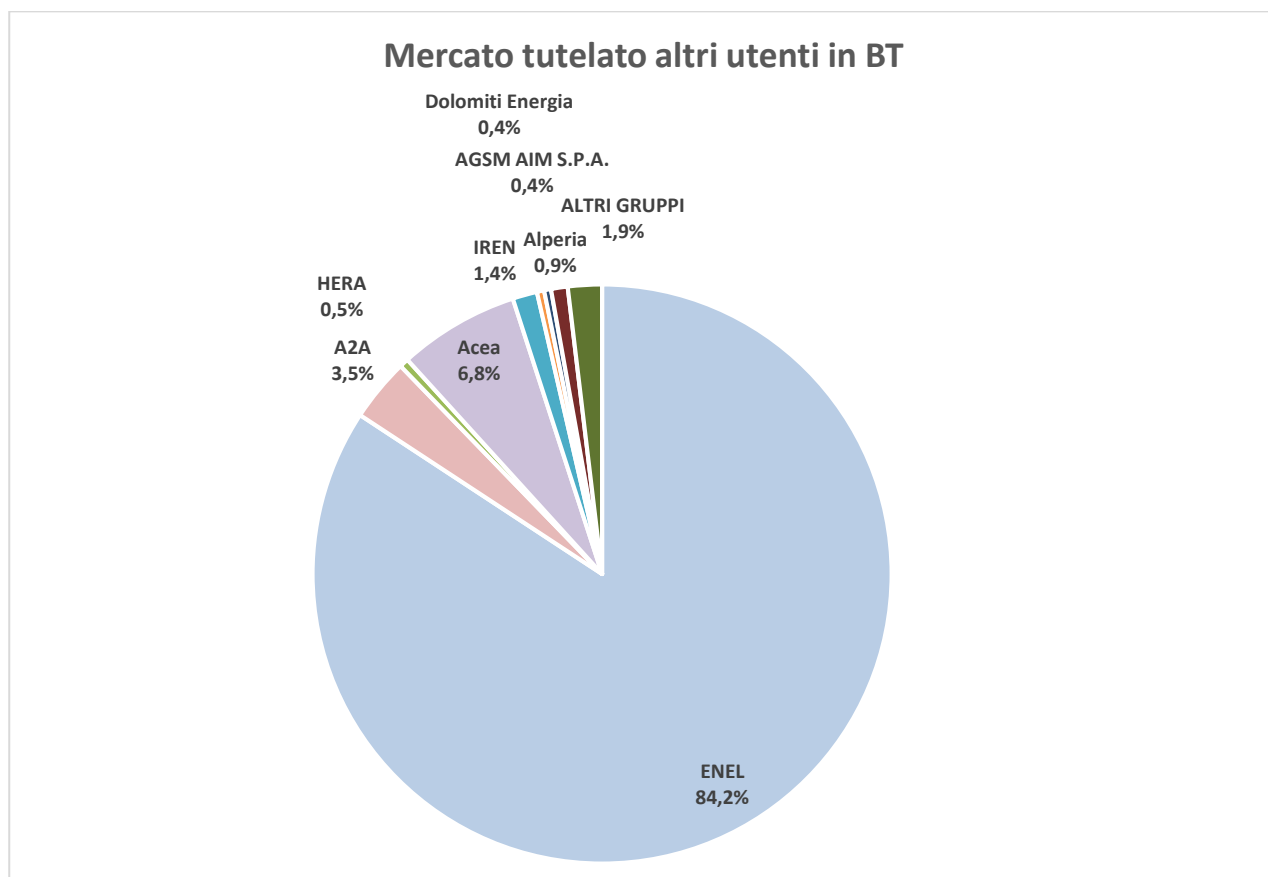


Figura 7 - Quote di mercato nel 2021 dei fornitori nel mercato tutela e libero dei clienti domestici (Elaborazione dati ARERA)



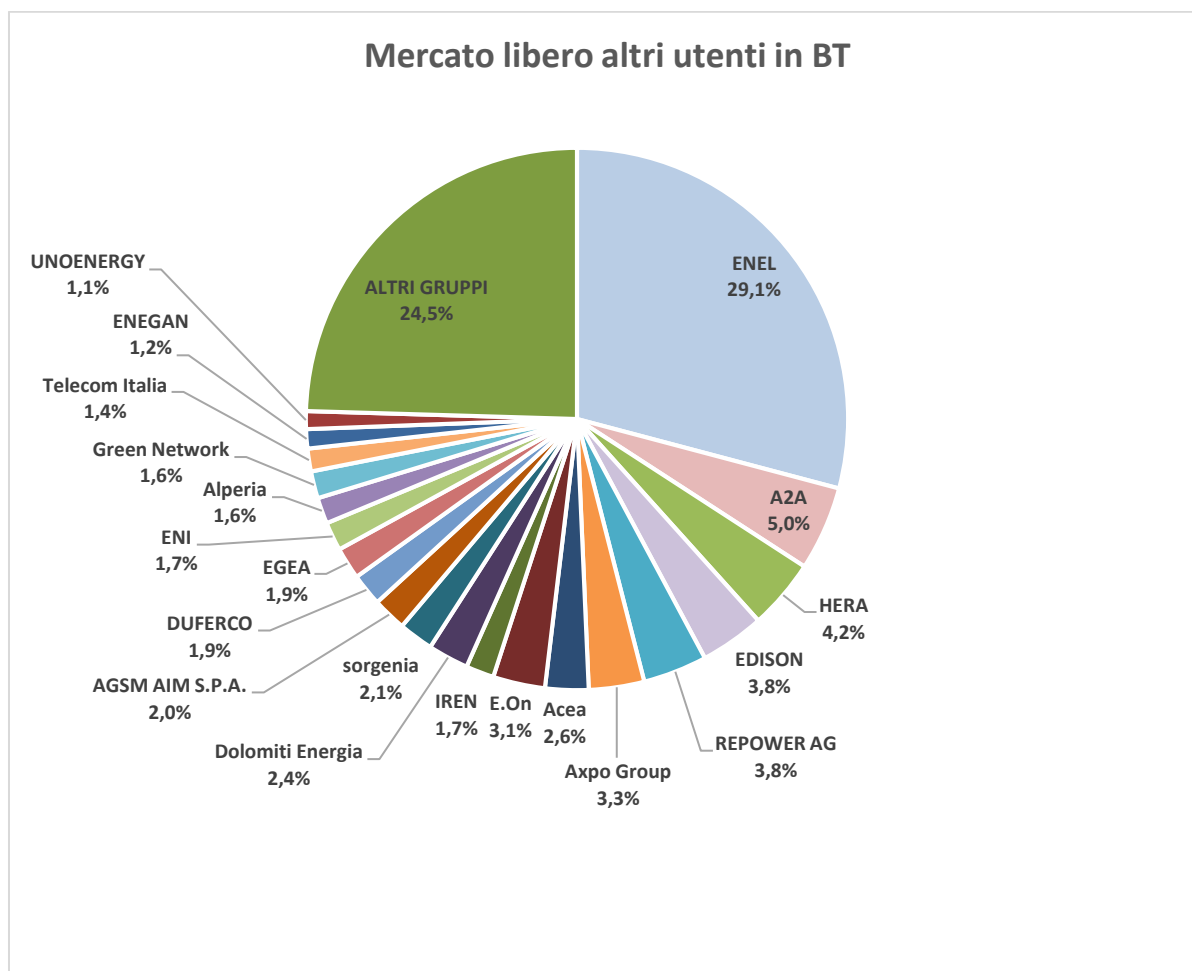


Figura 8 - Quote di mercato nel 2021 dei fornitori sul mercato tutelato e libero per clienti non domestici (Elaborazione dati ARERA). Bassa tensione: BT.

Riportiamo, infine, i [grafici](#) predisposti da ARERA che evidenziano **la variazione nel tempo degli indici di concentrazione nel solo mercato libero** in termini di energia fornita e di punti servizi a livello nazionale a clienti domestici, ad altri clienti in bassa tensione e in media tensione.

L'indice HHI (*Herfindahl-Hirschman Index*) è un indice di concentrazione del mercato calcolato come somma dei valori al quadrato delle quote di mercato di ciascun gruppo societario. Assume valori compresi tra 0 (concorrenza perfetta) e 10.000 (monopolio). Valori inferiori a 1.000 sono comunemente considerati come rappresentativi di mercati concorrenziali. Valori superiori a 2.000 sono considerati indicativi di una dinamica concorrenziale critica, mentre valori compresi tra 1.000 e 2.000 evidenziano situazioni da valutare anche con informazioni ed analisi ulteriori rispetto al mero livello dell'HHI.

Gli indici C1, C2, C3, invece, rappresentano la quota di mercato detenuta, rispettivamente, dal primo gruppo societario, congiuntamente dai primi due gruppi societari e congiuntamente dai primi tre gruppi societari presenti sul mercato.

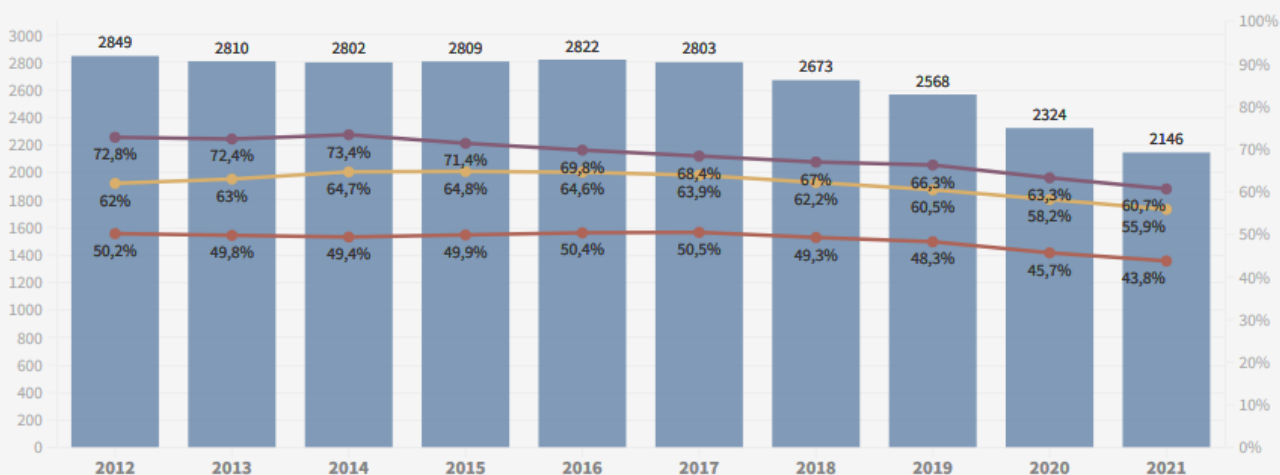
Gli indici evidenziano un costante e graduale aumento della contendibilità del mercato libero dei clienti domestici, che però era e rimane il mercato meno concorrenziale. Negli altri mercati, si registrano più bassi indici di concentrazione, dunque una maggiore concorrenzialità, ma un loro incremento dal 2015 per i clienti in bassa tensione e dal 2016 per i clienti in media tensione.

### Indici di concentrazione nel solo mercato libero in termini di energia fornita e di punti serviti a livello nazionale

clienti domestici

energia

C3 C2 C1 HHI



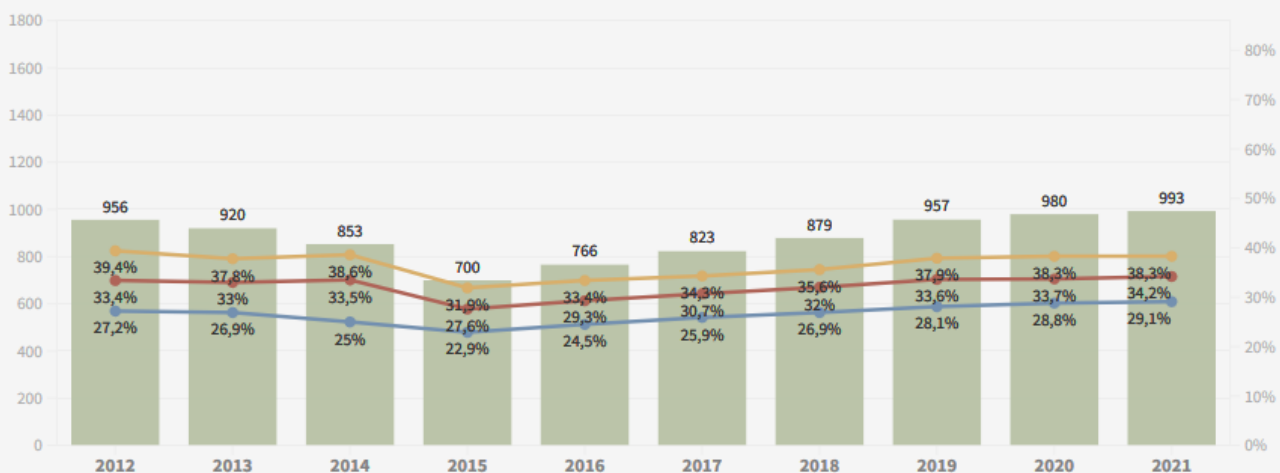
Elaborazioni dell'Autorità su dati dichiarati dagli operatori nell'ambito del monitoraggio retail ed estratti dal SII

### Indici di concentrazione nel solo mercato libero in termini di energia fornita e di punti serviti a livello nazionale

clienti BT altri usi

energia

C3 C2 C1 HHI



Elaborazioni dell'Autorità su dati dichiarati dagli operatori nell'ambito del monitoraggio retail ed estratti dal SII

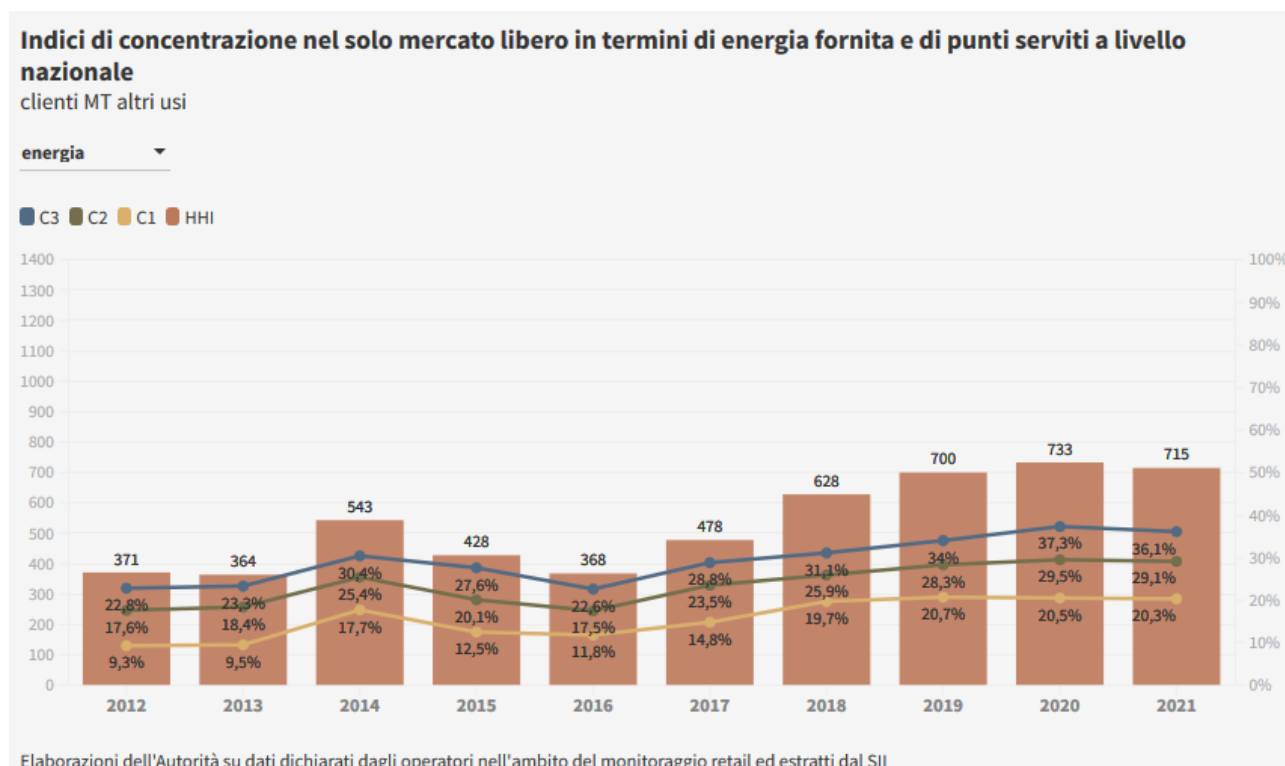


Figura 9 - indici di concentrazione del mercato libero dal 2012 al 2021 (Fonte ARERA)

## Il Servizio a Tutele Graduali

Come sopra ricordato, l'articolo 1, comma 60 della legge n. 124/2017 prevede l'istituzione, con provvedimenti dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), di un **servizio a tutele gradual**i per i clienti finali che non abbiano scelto un venditore sul mercato libero prima della cessazione del regime di prezzi regolato, così da garantire comunque la continuità della fornitura di energia elettrica.

Tale servizio è erogato da venditori selezionati attraverso specifiche procedure concorsuali dall'Acquirente Unico.

Con **D.M. 31 dicembre 2020** e con **D.M. 31 agosto 2022, n. 315**, sono state adottate le modalità di configurazione delle **aste per il Servizio a Tutele Graduali (STG)** in vista della cessazione del servizio regolato per le piccole e micro imprese, impartendo indirizzi:

- in ordine ai criteri per la **formazione delle aree territoriali** per l'aggiudicazione del servizio, al fine di garantire la massima partecipazione alle aste, e
- al **tetto al numero dei lotti assegnabili** a ciascun operatore, posto in entrambi i casi pari al **35 per cento**.

Detti decreti ministeriali hanno stabilito una **durata del STG** non superiore a **3 anni** per le prime e **4 anni** per le seconde. In tal ultimo caso, in recepimento delle osservazioni rivolte dalle commissioni parlamentari e dall'AGCM, è stato previsto che, **alla scadenza** del periodo di



erogazione del STG, in mancanza di una scelta espressa, il cliente venga rifornito dal **precedente fornitore esercente il STG**, ma a **condizioni** contrattuali **di mercato (c.d. opt out)**, salva la facoltà di scegliere un diverso fornitore.

Nella tabella seguente, si riportano i fornitori aggiudicatari delle aste per l'erogazione del STG alle [piccole](#) e alle [micro imprese](#).

<b>Fornitori STG per piccole imprese (dal 1° luglio 2021 al 30 giugno 2024)</b>	
Puglia, Toscana	Iren Mercato
Lazio,	A2A Energia
Lombardia senza il Comune di Milano,	A2A Energia
Piemonte, Emilia-Romagna	Axpo Italia
Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Comune di Milano	Iren Mercato
Veneto, Liguria, Trentino - Alto Adige	A2A Energia
Campania, Marche	Hera COMM
Umbria, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria,	Hera COMM
Sicilia, Sardegna	Hera COMM

<b>Fornitori STG per microimprese (dal 1 aprile 2023 al 31 marzo 2027)</b>	
Friuli Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Belluno, Venezia, Verona	Hera Comm
Bologna, Modena, Piacenza, Padova, Parma, Reggio-Emilia, Rovigo, Treviso, Vicenza	Sorgenia
Abruzzo, Marche, Umbria, Forlì-Cesena, Ferrara, Ravenna, Rimini	A2A Energia
Bergamo, Brescia, Cremona, Lecco, Lodi, Milano escluso il comune di Milano, Mantova, Sondrio	Sorgenia
Valle d'Aosta, Alessandria, Asti, Como, Monza-Brianza, comune di Milano, Novara, Pavia, Varese, Vercelli	Sorgenia
Liguria, Biella, Cuneo, Torino	AGSM AIM Energia
Arezzo, Firenze, Latina, Prato, Rieti, Roma escluso comune di Roma, Siena, Viterbo	Illumia
Molise, Frosinone, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa-Carrara, Pisa, Pistoia, comune di Roma	A2A Energia
Basilicata, Calabria, Bari, Taranto	Estra Energie
Sardegna, Caserta, Napoli escluso comune di Napoli	A2A Energia
Avellino, Barletta-Andria, Benevento, Brindisi, Trani, Foggia, Lecce, comune di Napoli, Salerno	Acea Energia
Sicilia	A2A Energia

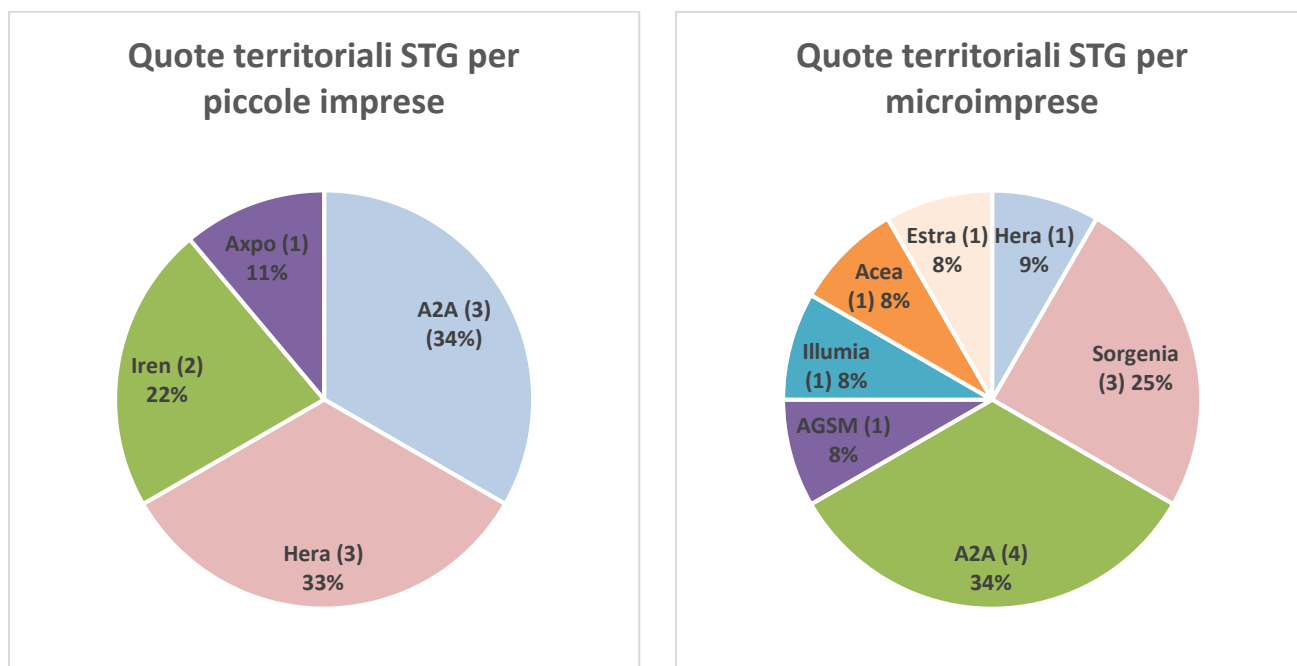


Figura 10 - Quote territoriali STG per piccole e micro imprese

Stando ai [dati](#) ARERA sull'energia fornita nel 2021, anno di cessazione del mercato tutelato per le piccole imprese, le quote territoriali non coincidono ma sono prossime alle quote di energia fornita dai diversi operatori assegnatari del servizio a tutele graduali (A2A 36,5%, Hera 31,3%, Axpo 13,3%, Iren 18,9%).

Lo **schema di decreto ministeriale** recante le modalità e i criteri per **l'ingresso consapevole nel mercato dei clienti domestici** (AG 44), all'esame dei due rami del Parlamento, ai fini dell'espressione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari, stabilisce lo stesso limite massimo di aree territoriali aggiudicabili allo stesso fornitore, pari al 35 per cento, e prevede che, al termine del servizio di tutele gradualì, ai clienti che non abbiano scelto ancora un operatore sul mercato libero l'energia elettrica sia fornita dal medesimo esercente il STG sulla base della propria offerta di mercato libero più favorevole.

In vista del termine del 10 gennaio 2024 per l'aggiudicazione del servizio di tutele gradualì per i clienti domestici, la relazione illustrativa prospetta un **cronoprogramma** che prevede, a seguito dell'emanazione del decreto ministeriale in oggetto, la **predisposizione**, nel corso dell'**estate**, da parte **dell'ARERA**, delle **procedure** per le **aste STG** conformemente a quanto previsto dal decreto stesso, affinché dette **gare** siano bandite da Acquirente Unico nel corso del **prossimo autunno**.