

Bruxelles, 4 maggio 2026
(OR. en)

8828/26

ENER 215
FISC 160
ECOFIN 563
COMPET 518
ENV 445
IND 303

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	30 aprile 2026
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2026) 850 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO su prezzi di fornitura dell'energia elettrica basati sul mercato, una concorrenza effettiva nel mercato al dettaglio e la promozione della remunerazione della flessibilità nei contratti al dettaglio

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2026) 850 final.

All.: COM(2026) 850 final



Bruxelles, 30.4.2026
COM(2026) 850 final

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

**su prezzi di fornitura dell'energia elettrica basati sul mercato, una concorrenza effettiva
nel mercato al dettaglio e la promozione della remunerazione della flessibilità nei
contratti al dettaglio**

INTRODUZIONE

L'articolo 5, paragrafo 10, della direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica¹ (di seguito "direttiva (UE) 2019/944" o "direttiva sull'energia elettrica") impone alla Commissione di riferire in merito all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 5 riguardanti i prezzi di fornitura basati sul mercato e gli interventi pubblici nella fissazione dei prezzi di fornitura dell'energia elettrica.

In linea con il suo impegno a promuovere l'accessibilità economica dell'energia e a consentire una partecipazione flessibile ai mercati dell'energia elettrica, la Commissione, come annunciato nel piano d'azione per un'energia a prezzi accessibili², punta a promuovere la remunerazione³ come mezzo per rendere l'energia più accessibile sotto il profilo economico, anche attraverso la riduzione dei costi di approvvigionamento elettrico.

La competitività dei mercati al dettaglio e la flessibilità sul versante della domanda sono strettamente legate ad altri aspetti del piano d'azione per un'energia a prezzi accessibili, in particolare alle strategie della Commissione in materia di elettrificazione e di digitalizzazione, la cui attuazione terrà anche particolarmente conto delle esigenze dei consumatori⁴.

La prima parte della presente relazione è incentrata, come previsto dall'articolo 5 della direttiva (UE) 2019/944, sui prezzi al dettaglio basati sul mercato, che sono fondamentali per creare una concorrenza effettiva tra i fornitori e migliorare l'offerta di mercato ai consumatori. Vengono inoltre presentate alcune pratiche per aiutare gli Stati membri ad attuare l'articolo 5. I prezzi basati sul mercato sono importanti anche per poter offrire contratti flessibili. Negli Stati membri che ancora intervengono sui prezzi la transizione deve essere gestita con attenzione per preservare l'accessibilità economica, pur permettendo i chiari segnali di prezzo necessari per contratti al dettaglio flessibili.

La flessibilità sul versante della domanda⁵, che può essere conseguita con vari mezzi, svolge un ruolo centrale nell'allineare i mercati alle esigenze dei consumatori, assicurando accessibilità economica, risparmi ed efficienza del sistema. La flessibilità apporta valore sia direttamente ai consumatori partecipanti, attraverso prezzi più bassi e un migliore utilizzo dell'energia, sia al sistema in generale, riducendo i costi e migliorando l'efficienza. Tuttavia occorre tenere a mente che la flessibilità deve essere al servizio, non a scapito, dei consumatori, e che le proposte al dettaglio e gli incentivi nell'ambito del sistema devono essere concepiti per garantire chiarezza, equità e inclusività. Affinché tali benefici si concretizzino, è opportuno promuovere attivamente la flessibilità sul versante della domanda là dove apporta evidenti vantaggi. Ciò vale in particolare per i clienti finali che sono preparati e motivati a partecipare al mercato al dettaglio, ma anche per il sistema energetico nel suo complesso.

¹ Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE (rifusione) (GU L 158 del 14.6.2019, pag. 125); gli Stati membri erano tenuti a ultimare il recepimento entro il 31 dicembre 2020 (ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj>).

² Piano d'azione per un'energia a prezzi accessibili: sbloccare l'autentico valore dell'Unione dell'energia per garantire energia pulita, efficiente e a prezzi accessibili a tutti gli europei (COM(2025) 79 final).

³ Nel contesto del presente documento, con "contratti di fornitura di energia elettrica al dettaglio" ci si riferisce principalmente a contratti conclusi tra fornitori di energia e clienti che non possono accedere direttamente ai mercati all'ingrosso, come famiglie e imprese (ad esempio le piccole e medie imprese e le microimprese).

⁴ Come annunciato nel piano d'azione per un'energia a prezzi accessibili, la Commissione presenterà un piano d'azione per l'elettrificazione e una tabella di marcia strategica per la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale per il settore energetico.

⁵ A norma dell'articolo 2, punto 79), del regolamento (UE) 2019/943, per "flessibilità" si intende la capacità di un sistema elettrico di adattarsi alla variabilità dei modi di generazione e consumo e alla disponibilità della rete nei diversi orizzonti temporali del mercato.

La seconda parte della presente relazione verte sull'offerta di flessibilità attraverso contratti al dettaglio⁶ nell'ambito dei quali i consumatori possano reagire ai segnali di prezzo modificando il loro utilizzo dell'energia elettrica. Scopo dell'offerta di tale flessibilità è promuovere il coinvolgimento dei consumatori incentivando adeguamenti dell'uso dell'energia che siano in linea con le dinamiche della domanda e dell'offerta, salvaguardando nel contempo l'accessibilità economica e proteggendo i consumatori vulnerabili.

1. PREZZI DI FORNITURA BASATI SUL MERCATO

L'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/944 stabilisce che tutti i fornitori hanno la facoltà di determinare il prezzo della fornitura di energia elettrica ai clienti. Insieme al diritto dei clienti di scegliere il proprio fornitore, questo è un elemento fondamentale della direttiva sull'energia elettrica per garantire una concorrenza leale e il libero accesso per tutti i fornitori.

L'articolo 5 dovrebbe consentire ai consumatori di beneficiare appieno di un mercato interno dell'energia elettrica liberalizzato che incoraggi la concorrenza tra fornitori, sia sul prezzo sia su altri fattori, che attragga nuovi operatori e che, in ultima analisi, aumenti le possibilità di scelta e la soddisfazione dei consumatori. La liberalizzazione dei mercati dell'energia concorre inoltre a garantire che i consumatori possano beneficiare appieno di una maggiore flessibilità e di migliori investimenti nelle energie rinnovabili, contribuendo al tempo stesso alla stabilità della rete attraverso la gestione della domanda. Oltre all'articolo 5, la direttiva sull'energia elettrica prevede altre misure che favoriscono la concorrenza e agevolano la scelta da parte dei consumatori, quali disposizioni in materia di strumenti di confronto dei prezzi, bollette accurate, contatori intelligenti e diritti alla risoluzione extragiudiziale delle controversie.

L'articolo 5 consente inoltre agli Stati membri di intervenire nella fissazione dei prezzi, a tutela dei clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica oppure a beneficio di tutte le famiglie e le microimprese, nel quadro del passaggio a una concorrenza piena ed effettiva e nel rispetto di criteri rigorosi. Interventi di questo tipo (i cosiddetti "prezzi regolati") limitano la facoltà di almeno un fornitore al dettaglio di determinare liberamente il prezzo di vendita dell'energia elettrica nell'ambito di almeno uno dei suoi contratti⁷. Se da un lato i prezzi regolati possono essere efficaci per stabilizzare il prezzo dell'energia praticato ai consumatori finali, dall'altro potrebbero far venir meno il segnale di prezzo per questi ultimi, ridurre gli incentivi all'efficienza energetica e pregiudicare la concorrenza, danneggiando così i consumatori nel lungo periodo.

La presente relazione esamina i meccanismi di fissazione dei prezzi nei mercati al dettaglio degli Stati membri a partire dall'entrata in vigore della direttiva sull'energia elettrica nel luglio 2019. Attinge relazioni presentate dagli Stati membri a norma dell'articolo 5, paragrafo 9⁸, nonché ad analisi e dati dell'ACER, a dati di Eurostat e a ricerche documentali.

Malgrado la crisi energetica degli ultimi anni (conseguenze della pandemia di COVID-19 e invasione ingiustificata dell'Ucraina da parte della Russia nel 2022), vi sono indicatori di un miglioramento delle condizioni di concorrenza nell'Unione, in particolare negli Stati membri che non praticano alcuna regolazione dei prezzi. Tuttavia vi sono ancora notevoli margini di miglioramento. Gli Stati membri devono elaborare tabelle di marcia che delineino un percorso

⁶ Questo tipo di gestione della domanda è solitamente noto come gestione della domanda basata sui prezzi (o implicita), in quanto i consumatori reagiscono alle variazioni dei prezzi al dettaglio dell'energia elettrica e spostano i loro consumi verso periodi in cui questa è più economica.

⁷ L'articolo 5 non contempla interventi quali i pagamenti una tantum alle famiglie, i bonus e le riduzioni dell'IVA e delle accise, che non limitano la facoltà dei fornitori di determinare liberamente i prezzi. La direttiva sull'energia elettrica non consente interventi sul mercato all'ingrosso.

⁸ Relazioni di cui all'articolo 5, paragrafo 9, sull'attuazione dell'articolo 5 da parte degli Stati membri.

di transizione verso una concorrenza effettiva e potenzino lo sviluppo di una maggiore flessibilità sui mercati al dettaglio.

Riquadro 1. Interventi pubblici nella fissazione dei prezzi durante la crisi energetica

Nel 2022 la crisi energetica ha provocato un notevole aumento dei prezzi al dettaglio, i cui livelli sono rimasti elevati per gran parte del 2023 e del 2024.

Nella comunicazione su REPowerEU (COM(2022) 108 final) la Commissione ha fornito orientamenti sull'applicazione dell'articolo 5 della direttiva sull'energia elettrica durante la crisi⁹. A ciò ha fatto seguito il regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, che ha temporaneamente ampliato le possibilità di intervento degli Stati membri nella fissazione dei prezzi dell'energia elettrica¹⁰.

Durante la crisi, tra gli strumenti di intervento utilizzati dagli Stati membri si annoveravano interventi sui prezzi al dettaglio, riduzioni dell'IVA e crediti e bonus destinati alle famiglie per l'acquisto di energia elettrica. In generale durante la crisi i clienti in molti Stati membri sono passati a offerte regolate, soggette a massimali di prezzo o che prevedevano altri tipi di tutele. Sebbene la maggior parte delle misure sia progressivamente giunta al termine, alcune sono rimaste in vigore fino al 2025.

La revisione della direttiva sull'energia elettrica ha introdotto l'articolo 66 bis, che consente al Consiglio di dichiarare una crisi dei prezzi a livello regionale o dell'Unione, permettendo agli Stati membri di fissare temporaneamente prezzi inferiori ai costi ed estendere il sostegno alle PMI nel rispetto di condizioni rigorose al fine di salvaguardare la concorrenza, l'efficienza energetica e gli incentivi alla riduzione della domanda.

1.1 Situazione attuale per quanto riguarda le relazioni degli Stati membri sulle disposizioni dell'articolo 5

Dalle relazioni degli Stati membri¹¹ sull'attuazione dell'articolo 5, la maggior parte delle quali è stata trasmessa entro il 31 marzo 2025 e riflette la situazione fino a tale data, emerge il quadro seguente:

- 14 Stati membri hanno riferito di non aver attuato alcun intervento sui prezzi: Austria, Cechia, Germania, Danimarca, Estonia, Grecia, Finlandia, Croazia, Irlanda, Lussemburgo, Lettonia, Paesi Bassi, Svezia e Slovenia;
- tre Stati membri hanno segnalato interventi solo a beneficio delle famiglie vulnerabili e in condizioni di povertà energetica: Belgio, Italia e Portogallo;
- sei Stati membri hanno segnalato interventi sui prezzi a beneficio di tutte le famiglie e/o le microimprese nell'ambito di una transizione verso mercati pienamente competitivi: Bulgaria, Spagna, Francia, Ungheria, Lituania e Slovacchia;
- tre Stati membri hanno segnalato interventi nella fissazione dei prezzi con scadenza nel 2025: Polonia (settembre 2025), Portogallo (dicembre 2025) e Romania (luglio 2025);

⁹ [REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili \(COM\(2022\) 108 final\)](#).

¹⁰ Una panoramica dell'attuazione del regolamento è presentata nella [relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul riesame degli interventi di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia in conformità del regolamento \(UE\) 2022/1854 del Consiglio – Ufficio delle pubblicazioni dell'UE](#).

¹¹ Nel 2024 la Commissione ha fornito un modello per agevolare l'assolvimento di tale obbligo.

- due Stati membri hanno riferito di essersi avvalsi di deroghe all'applicazione dell'articolo 5 e di non dover dunque presentare alcuna relazione¹²: Cipro e Malta.

A norma dell'articolo 5, paragrafo 8, gli Stati membri hanno l'obbligo di notificare alla Commissione le loro decisioni riguardanti la regolazione dei prezzi al dettaglio entro un mese dall'adozione. L'obbligo riguarda anche tutte le modifiche sostanziali dei regimi esistenti (ad esempio l'ampliamento della platea dei beneficiari). Tali obblighi devono essere rispettati sistematicamente.

1.2 Interventi sui prezzi a beneficio dei consumatori vulnerabili e in condizioni di povertà energetica

L'articolo 5, paragrafo 2, stabilisce che gli Stati membri dovrebbero dare priorità alle politiche sociali o agli interventi non basati sui prezzi per proteggere i clienti in condizioni di povertà energetica o vulnerabili. Tali misure potrebbero assumere le forme indicate nella raccomandazione (UE) 2023/2407 della Commissione sulla povertà energetica¹³, che si sofferma sulle soluzioni strutturali per contrastare questo fenomeno.

Ciononostante, l'articolo 5, paragrafo 3, dà agli Stati membri la possibilità di attuare interventi pubblici nella fissazione dei prezzi, i quali devono iscriversi in un più ampio quadro di interventi volti a sostenere le persone vulnerabili e in condizioni di povertà energetica nel contesto dei piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC)¹⁴.

L'articolo 5, paragrafo 4, impone che gli interventi pubblici nella fissazione dei prezzi dell'energia elettrica per le famiglie vulnerabili perseguano un interesse economico generale, siano trasparenti e non discriminatori, garantiscano ai fornitori la parità di accesso, siano limitati nel tempo e proporzionati ed evitino costi aggiuntivi discriminatori per i partecipanti al mercato.

Belgio, Italia e Portogallo hanno riferito di aver attuato interventi nella fissazione dei prezzi (mediante tariffe sociali) che si applicano solo alle famiglie vulnerabili e in condizioni di povertà energetica. Tali interventi fanno parte di strategie più ampie di contrasto alla povertà energetica. Anche la Spagna ha istituito un meccanismo, denominato "bono social", che può essere considerato un intervento ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3.

Mentre in Belgio questo tipo di interventi è circoscritto al 9,9 % delle famiglie¹⁵, in Italia la maggior tutela per i clienti vulnerabili interessa il 35 % delle famiglie, in quanto le condizioni di ammissibilità sono più ampie¹⁶. In Portogallo la tariffa sociale¹⁷ è considerata una misura di politica sociale nell'ambito della *Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à*

¹² In virtù dell'articolo 66, paragrafo 4 (Cipro, rinnovo della deroga in corso), e dell'articolo 66, paragrafo 5 (Malta).

¹³ Raccomandazione (UE) 2023/2407 della Commissione, del 20 ottobre 2023, sulla povertà energetica (<http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2407/oj>).

¹⁴ L'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva fa riferimento all'articolo 3, paragrafo 3, lettera d), e all'articolo 24 del regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia, che fa obbligo agli Stati membri di delineare nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima le eventuali politiche e misure che affrontano la povertà energetica, comprese misure di politica sociale e altri programmi nazionali pertinenti.

¹⁵ CEER/ACER, 2023. A titolo di confronto, nel 2023 il tasso di povertà energetica in Belgio era del 6 % circa.

¹⁶ Sono ammissibili le persone che hanno compiuto 75 anni, i consumatori che hanno diritto al bonus sociale a motivo delle loro condizioni economiche o di salute (che devono essere tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature mediche alimentate a energia elettrica), le persone con disabilità e coloro che vivono in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi o in isole minori non interconnesse.

¹⁷ La tariffa sociale non è soggetta all'articolo 5, paragrafo 3, in quanto "i consumatori vulnerabili possono scegliere il loro fornitore e lo sconto è applicato alla tariffa di rete" e pertanto i fornitori mantengono la facoltà di determinare i prezzi.

Pobreza Energética (strategia nazionale a lungo termine per la lotta alla povertà energetica) per il periodo 2023-2050; nel 2022 ne beneficiava il 13 % dei consumatori di energia elettrica¹⁸.

Gli Stati membri sono incoraggiati a dare priorità a misure strutturali, quali la ristrutturazione energetica, rispetto alle misure di accessibilità economica per le famiglie in condizioni di povertà energetica, come i programmi di sostegno al reddito e di assistenza sociale o l'assistenza finanziaria temporanea. Le tariffe sociali possono essere utilizzate nell'ambito di un approccio più ampio finalizzato ad alleviare le difficoltà immediate.

1.3 Interventi sui prezzi a beneficio di tutte le famiglie e delle microimprese durante la transizione verso una concorrenza effettiva

L'articolo 5, paragrafo 6, della direttiva sull'energia elettrica consente agli Stati membri di regolare temporaneamente i prezzi dell'energia elettrica durante la transizione verso una concorrenza pienamente effettiva. È dunque possibile attuare interventi per un periodo di tempo limitato nei casi in cui altrimenti i benefici della concorrenza non si concretizzerebbero appieno.

I criteri di cui all'articolo 5, paragrafo 7, per gli interventi sui prezzi nel contesto della transizione verso una concorrenza effettiva vanno ad aggiungersi a quelli figuranti all'articolo 5, paragrafo 4, con l'obiettivo generale di creare un solido assetto giuridico ed economico che eviti distorsioni del mercato. Tali criteri comprendono, tra l'altro, la valutazione dei progressi compiuti, il trattamento non discriminatorio dei fornitori, la fissazione di prezzi superiori ai costi, la fornitura di informazioni ai beneficiari in merito ad altre offerte competitive e la prevenzione di sussidi incrociati fra clienti riforniti a prezzi di mercato e clienti riforniti a prezzi regolati. Mentre alcuni paesi hanno conigliato con successo la regolazione dei prezzi e la graduale liberalizzazione del mercato, altri si trovano ancora nelle primissime fasi della transizione. Le dinamiche di mercato mettono in luce notevoli disparità: ad esempio, le famiglie che usufruiscono tuttora di tariffe regolate sono il 18 % in Portogallo, il 27,3 % in Lituania, il 29 % in Spagna, il 57 % in Francia e il 63 % in Polonia¹⁹. Questi paesi hanno riferito che si stanno adeguando all'articolo 5, paragrafo 7, lettera a), mediante l'adozione di misure volte a rafforzare la concorrenza e che stanno monitorando i progressi compiuti. Tuttavia non tutti hanno stabilito scadenze chiare per la revisione dei rispettivi regimi.

Per contro, in diversi Stati membri, ad esempio Ungheria, Slovacchia e Bulgaria²⁰, quasi il 100 % dei clienti domestici beneficia di tariffe regolate. In alcuni Stati membri sono ancora in vigore misure destinate alle piccole e medie imprese (PMI), consentite durante la crisi a norma del regolamento (UE) 2022/1854 ma ora in contrasto con la direttiva sull'energia elettrica.

L'articolo 5, paragrafo 7, lettera a), stabilisce che gli interventi pubblici nella fissazione dei prezzi devono essere "accompagnati da una serie di misure volte a conseguire una concorrenza effettiva e da una metodologia per valutare i progressi compiuti riguardo a tali misure". Per adempiere tale obbligo gli Stati membri possono definire una tabella di marcia, con misure che prevedano tappe fondamentali ben definite e una metodologia di valutazione corredata di indicatori. La tabella di marcia dovrebbe delineare misure volte a ridurre le distorsioni nei meccanismi di fissazione dei prezzi, migliorare la trasparenza dei segnali di mercato e garantire una concorrenza leale tra i fornitori, in linea con i criteri più ampi di cui all'articolo 5, paragrafo 7.

¹⁸ Direção-Geral de Energia e Geologia. *Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética (RCM 11/2024, 8.1.2024)*, 2024. <https://www.dgeg.gov.pt/media/rgicnggr/rcm-11-2024-08-01-2024-estrat%C3%A9gia-nacional-de-longo-prazo-para-o-combate-%C3%A0-pobreza-energ%C3%A9tica.pdf>.

¹⁹ Relazione ACER di monitoraggio del mercato 2025.

²⁰ Relazione ACER di monitoraggio del mercato 2024, pag. 23.

Ancorando i prezzi di fornitura alle dinamiche di mercato, gli Stati membri possono promuovere gli investimenti nelle energie rinnovabili, migliorare la stabilità della rete e favorire la prevedibilità dei costi per i consumatori nel lungo periodo. La tabella di marcia dovrebbe contemplare la **consultazione dei portatori di interessi**, compresi i produttori, i consumatori e le autorità di regolazione dell'energia, in modo da affrontare le preoccupazioni in merito all'accessibilità economica e alla volatilità del mercato. Un approccio strutturato non solo accelererà l'integrazione delle energie rinnovabili, ma garantirà anche che gli Stati membri rimangano resilienti agli shock esterni, quali perturbazioni geopolitiche o cambiamenti improvvisi nella domanda di energia.

Diversi Stati membri sono riusciti nella transizione verso una concorrenza effettiva sul mercato al dettaglio dell'energia salvaguardando nel contempo gli interessi dei consumatori. Ad esempio, tra il 2000 e il 2011 l'Irlanda ha messo in atto un approccio graduale all'apertura del mercato e parallelamente ha promosso la liberalizzazione del mercato all'ingrosso. La Lituania si trova ora in una fase avanzata dell'introduzione della concorrenza sul mercato al dettaglio, che ne dimostra la resilienza a dispetto della crisi energetica. Stando a quanto comunicato, altri tre Stati membri hanno annunciato la progressiva conclusione degli interventi nella fissazione dei prezzi al dettaglio: la Romania dal luglio 2025, la Polonia dal settembre 2025 e il Portogallo dal dicembre 2025. Questi esempi evidenziano come strategie graduali e mirate possano bilanciare dinamismo del mercato e protezione dei consumatori.

Le disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 4, lettere c) e d), e dell'articolo 5, paragrafo 7, lettera b), prevedono che gli interventi non debbano favorire o svantaggiare ingiustificatamente specifici beneficiari o fornitori. Tutte le imprese di energia elettrica devono avere pari accesso ai clienti e l'onere finanziario degli interventi dev'essere distribuito equamente²¹. Tali disposizioni garantiscono condizioni di parità ed evitano la frammentazione del mercato, il che è essenziale nei mercati in cui vi è un fornitore dominante (storico). I prezzi regolati non dovrebbero conferire un vantaggio indebito a specifici fornitori, che sia per mezzo della pubblicizzazione o promozione di tali prezzi o attraverso l'uso del quadro in materia di prezzi regolati per promuovere altri contratti del fornitore basati sui prezzi di mercato.

Allineando i prezzi di fornitura alle condizioni di mercato, gli Stati membri possono fornire ai consumatori segnali di prezzo più chiari, sostenendo nel contempo gli investimenti nelle energie rinnovabili, rafforzando la rete e aumentando la prevedibilità dei costi nel lungo periodo per le famiglie. Per questi motivi, e come obiettivo generale, gli Stati membri che attuano interventi sui prezzi dovrebbero elaborare una tabella di marcia chiara e con scadenze precise per il passaggio a prezzi di fornitura basati sul mercato, in linea con i principi dell'assetto riformato del mercato dell'UE e con gli obiettivi della transizione verso l'energia pulita.

La Commissione appurerà le intenzioni di ciascuno Stato membro quanto alla definizione e attuazione di tali tabelle di marcia. La Commissione è inoltre impegnata a valutare il rispetto delle norme e dei principi dell'UE e rafforzerà la cooperazione con gli Stati membri per risolvere eventuali questioni in sospeso.

Sebbene la direttiva (UE) 2019/944 non stabilisca termini per la presentazione di relazioni dopo il 1° gennaio 2025, gli Stati membri saranno invitati a riferire periodicamente sul livello di concorrenza nel mercato al dettaglio dell'energia elettrica attraverso le relazioni intermedie nazionali sull'energia e il clima. Tali comunicazioni potrebbero essere speculari alle relazioni

²¹ Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 20 aprile 2010, *Federutility*, C-265/08, ECLI:EU:C:2010:205, punti 45 e 46.

attualmente previste dall'articolo 4, paragrafo 9, della direttiva (UE) 2024/1788 sul gas, che devono essere obbligatoriamente presentate ogni due anni.

Applicazione dei principi di cui all'articolo 5, paragrafo 4

Gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale nel determinare in che cosa consistano i servizi di interesse economico generale e gli obblighi di servizio pubblico correlati. Gli Stati membri hanno interpretato con esiti differenti²² i criteri di "interesse generale", "necessità" e "proporzionalità" di cui all'articolo 5, paragrafo 4, lettera a). Nella sentenza resa nella causa *Federutility*, la Corte di giustizia ha delineato il principio di proporzionalità nel contesto degli interventi pubblici nella fissazione dei prezzi del gas naturale affinché la progettazione e l'applicazione di tali interventi rimangano mirate, efficaci e adeguatamente bilanciate; in particolare, gli interventi non devono durare più di quanto strettamente necessario per conseguire l'obiettivo perseguito.

L'articolo 5, paragrafo 4, lettera d), prevede che tutti gli interventi pubblici nella fissazione dei prezzi debbano essere limitati nel tempo e proporzionati in considerazione dei beneficiari. Tale requisito deve essere letto nel contesto dei più ampi principi di proporzionalità e di perseguimento dell'interesse generale. Nello specifico, gli interventi devono essere in linea con gli obiettivi definiti a livello nazionale, quali il contrasto alla povertà energetica o l'agevolazione della transizione verso una concorrenza effettiva. La limitazione temporale consente un riesame periodico, atto a verificare che tutti i criteri di intervento definiti all'articolo 5 siano ancora soddisfatti. In caso di mantenimento o proroga, le misure dovrebbero essere nuovamente notificate alla Commissione sulla base di una nuova valutazione della necessità.

1.4 Livello di concorrenza tra gli Stati membri

Uno degli obiettivi fondamentali della direttiva sull'energia elettrica, nello specifico dell'articolo 5, è garantire una concorrenza effettiva sui mercati al dettaglio dell'energia elettrica. Nelle loro relazioni, 18 Stati membri hanno dichiarato di ritenere che questa concorrenza esista, mentre altri cinque²³ hanno affermato il contrario.

Due indicatori di concorrenza di uso comune sono l'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI) e il tasso di cambio di fornitore²⁴. L'indice HHI utilizza le quote di mercato dei fornitori per misurare il grado di concentrazione di un mercato: una bassa concentrazione è associata alla presenza di numerosi fornitori e dunque a una maggiore concorrenza, mentre una concentrazione elevata denota condizioni meno competitive. Dal 2019 l'indice HHI medio nell'UE è leggermente diminuito, il che indica un certo miglioramento delle condizioni di concorrenza. Si registrano variazioni all'interno dell'Unione, con la concorrenza in crescita in alcuni Stati membri²⁵ e in calo in altri²⁶. In generale gli Stati membri che non regolavano i prezzi hanno rilevato un miglioramento della concorrenza, mentre quelli in cui quasi tutte le famiglie beneficiavano di prezzi regolati hanno visto un suo deterioramento marginale (aumento dell'indice HHI dell'1,7 %). La crisi ha avuto un effetto negativo sulla concorrenza; tra i 12 Stati membri con dati annualizzati uniformi sulla concentrazione del mercato, l'indice

²² Tale autonomia è esplicitamente garantita da vari strumenti giuridici dell'UE e confermata dalla giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione. Di fatto la Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto più e più volte che il diritto dell'UE non impedisce agli Stati membri di tenere conto degli obiettivi specifici delle proprie politiche nazionali quando definiscono i servizi di interesse economico generale.

²³ Austria, Grecia, Spagna, Italia e Polonia.

²⁴ I dati relativi a entrambi gli indicatori sono forniti dall'ACER.

²⁵ Tra cui Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Lettonia e Portogallo.

²⁶ Estonia, Finlandia e Slovenia.

HHI medio semplice (non ponderato) è aumentato del 4,7 %²⁷. Ciò si spiega in parte con il consolidamento e l'uscita dal mercato di alcuni fornitori²⁸ (a causa della crisi) in alcuni Stati membri.

In tutti gli Stati membri l'indice HHI nel settore non domestico è generalmente inferiore a quello nel settore delle famiglie. Sebbene dal 2019 si sia registrato un certo miglioramento delle condizioni di concorrenza nel settore non domestico, in alcuni Stati membri si è assistito a un deterioramento nel 2022 e nel 2023.

I tassi di cambio di fornitore variano notevolmente all'interno dell'UE. Tassi più elevati suggeriscono che il mercato sia sano e competitivo, mentre tassi più bassi indicano possibilità di scelta limitate per i clienti o uno scarso coinvolgimento dei consumatori. In alcuni Stati membri i tassi sono occasionalmente superiori al 20 %²⁹, ma in altri sono costantemente al di sotto del 5 %³⁰. Dall'introduzione della direttiva sull'energia elettrica, nella maggior parte degli Stati membri i tassi di cambio di fornitore sono aumentati sia tra le famiglie³¹ che tra i consumatori non domestici³². Nonostante un rialzo (dall'8,7 % al 9 %) all'inizio della crisi nel 2022, il tasso medio nell'UE nel settore delle famiglie è sceso al 7,15 % nel 2023, probabilmente a causa dell'impatto della crisi sui fornitori e delle dinamiche innescate dagli interventi pubblici. Un andamento analogo è stato registrato anche nel settore non domestico.

L'ACER³³ ha osservato che, degli Stati membri in cui il tasso di cambio di fornitore è inferiore al 10 %, quasi tre quarti (73 %) sono caratterizzati da fornitori in posizione dominante. Ha inoltre constatato che gli interventi sui prezzi potrebbero fungere da disincentivo al cambio di fornitore, in quanto la percentuale di clienti domestici che beneficiano di questi interventi è relativamente più bassa negli Stati membri con tassi di cambio di fornitore superiori al 10 %. Analogamente, si rileva una certa variabilità tra gli Stati membri anche per quanto riguarda i tassi di cambio di fornitore nel settore non domestico. In generale, i clienti non domestici cambiano fornitore in misura maggiore rispetto alle famiglie e nel 2023 il tasso di cambio medio è stato doppio rispetto a quello dei clienti domestici.

In sintesi, dall'introduzione della direttiva sull'energia elettrica, le condizioni di concorrenza sembrano essere leggermente migliorate malgrado l'impatto delle crisi dei prezzi dell'energia. Tuttavia la situazione varia da uno Stato membro all'altro. Molti mercati rimangono relativamente concentrati e un numero elevato di rispondenti (21,7 %) ritiene che non vi sia concorrenza effettiva nel mercato al dettaglio dell'energia elettrica del proprio Stato membro.

Nelle loro comunicazioni gli Stati membri hanno fornito aggiornamenti sulle difficoltà incontrate³⁴ negli sforzi di miglioramento delle condizioni di concorrenza. I quattro impedimenti menzionati con maggior frequenza sono:

- 1) bassi tassi di cambio di fornitore e/o scarso coinvolgimento dei consumatori (11 Stati membri);

²⁷ L'aumento percentuale si riferisce alla variazione media dell'indice HHI tra il 2022 e il 2021 per i 12 Stati membri seguenti: Danimarca, Estonia, Spagna, Finlandia, Francia, Croazia, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Portogallo e Slovenia.

²⁸ Cfr. tabella 10 della [relazione ACER "2023 Market Monitoring Report" sul mercato al dettaglio dell'energia e la protezione dei consumatori](#). Nel periodo in questione il numero dei fornitori usciti dal mercato è stato notevolmente superiore a quello dei fornitori entrati nel mercato.

²⁹ Ad esempio Spagna, Italia e Polonia.

³⁰ Austria, Bulgaria, Croazia, Lituania, Polonia e Slovacchia.

³¹ Aumento registrato in 17 dei 23 Stati membri per i quali sono disponibili dati.

³² Aumento registrato in 15 dei 22 Stati membri per i quali sono disponibili dati.

³³ Relazione ACER-CEER "2024 Market Monitoring Report" ([ACER-CEER 2024 MMR Retail-1.pdf](#)).

³⁴ Solo tre Stati membri (Svezia, Slovenia e Lettonia) hanno dichiarato che non vi erano ostacoli identificabili alla concorrenza.

- 2) impatto di un operatore di mercato in posizione dominante (10 Stati membri);
- 3) dimensioni ridotte del mercato (9 Stati membri);
- 4) scarso accesso al mercato all'ingrosso e presenza sul mercato di altre pratiche anticoncorrenziali (5 Stati membri).

Gli Stati membri hanno a disposizione misure utili a prescindere (le cosiddette misure "no regret", ovvero "senza rimpianti") in grado di aumentare notevolmente la concorrenza, la resilienza a lungo termine del mercato e le possibilità di scelta dei consumatori. Questo tipo di misure, descritte nella sezione successiva, migliora la trasparenza, garantisce ai fornitori un accesso equo al mercato all'ingrosso e aumenta la flessibilità nei contratti al dettaglio.

Gli Stati membri dovrebbero dare priorità all'applicazione della legislazione vigente per garantire coerenza in tutto il mercato interno dell'energia, sempre mantenendo la facoltà di scegliere liberamente la forma e il metodo da utilizzare per conseguire l'obiettivo comune, caratteristica tipica delle direttive. È fondamentale che gli Stati membri attuino pienamente la direttiva sull'energia elettrica, come modificata dalla direttiva (UE) 2024/1711 sull'assetto del mercato dell'energia elettrica (di seguito "direttiva sull'assetto del mercato dell'energia elettrica"). Il recepimento tardivo o incompleto di tali norme rischia di comprometterne l'efficacia e di protrarre l'insicurezza energetica. La Commissione ribadisce la propria disponibilità a sostenere e accelerare la corretta attuazione della legislazione pertinente dell'UE.

1.4.1 Misure nazionali per migliorare la concorrenza sul mercato

Gli Stati membri hanno riferito nel dettaglio sulle misure adottate per migliorare la concorrenza successivamente all'introduzione della direttiva sull'energia elettrica. Tra queste figurano:

1. misure volte a garantire un accesso equo e trasparente al mercato all'ingrosso (16 Stati membri);
2. introduzione di strumenti di confronto³⁵ (14 Stati membri);
3. semplificazione delle procedure per agevolare l'ingresso di nuovi fornitori (12 Stati membri);
4. pubblicità e campagne di informazione dei consumatori (9 Stati membri);
5. introduzione di obblighi specifici per i fornitori in posizione dominante (8 Stati membri);
6. miglioramenti normativi (8 Stati membri).

La posizione dominante di alcuni operatori di mercato, sul versante sia della produzione sia della fornitura, continua a ostacolare la concorrenza effettiva nei mercati al dettaglio dell'energia elettrica. Per il funzionamento del mercato, in particolare negli Stati membri in cui è particolarmente concentrato, è fondamentale garantire che i fornitori abbiano un accesso equo e paritario al mercato all'ingrosso, anche attraverso gli accordi di compravendita di energia elettrica e i contratti per differenza introdotti con la riforma del mercato dell'energia elettrica³⁶.

Al fine di migliorare l'attuazione dell'articolo 5, gli Stati membri dovrebbero adottare misure tese a creare un equilibrio di mercato garantendo a tutti i fornitori un accesso equo e giusto al mercato all'ingrosso e mantenendo la piena trasparenza.

Ai fini della concorrenza occorre anche promuovere la flessibilità non fossile in tutti i contratti stipulati nel mercato al dettaglio, compresi i mercati regolamentati. Dati i vincoli di rete e la

³⁵ Questa misura è obbligatoria a norma dell'articolo 14 della direttiva sull'energia elettrica.

³⁶ Regolamento (UE) 2024/1747 che modifica i regolamenti (UE) 2019/942 e (UE) 2019/943 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione.

necessità di energia a prezzi accessibili, i contratti di fornitura flessibili sono diventati una soluzione fondamentale.

La diffusione dei contatori intelligenti è cruciale per rendere possibili contratti di fornitura più flessibili. La flessibilità è ora integrata in numerose offerte al dettaglio – dalla tariffazione dinamica e a fasce orarie ai modelli ibridi, che combinano stabilità e reattività – e offre ai consumatori nuovi modi per ridurre l'importo delle bollette e favorire la stabilità della rete.

La Francia e la Spagna dimostrano che la flessibilità può funzionare anche nel quadro di tariffe regolate, attraverso meccanismi quali tariffe biorarie e strutture collegate al mercato all'ingrosso.

Gli Stati membri dovrebbero accelerare la diffusione dei contatori intelligenti, con il sostegno di chiare strategie di coinvolgimento dei consumatori volte a massimizzare l'adesione a offerte flessibili. Dovrebbero incoraggiare tutti i fornitori, compresi quelli regolamentati, a integrare ove possibile elementi di flessibilità come la tariffazione a fasce orarie o ibrida, sempre preservando le tutele per i consumatori.

Per quanto riguarda la combinazione della flessibilità con la regolazione dei prezzi, il quadro istituito dall'articolo 66 bis della direttiva sull'assetto del mercato dell'energia elettrica garantisce che le famiglie e le PMI continuino a essere incentivate a ridurre i consumi anche in presenza di prezzi regolati. Diversi Stati membri hanno applicato con successo questo principio durante la crisi energetica e i criteri stabiliti all'articolo 66 bis potrebbero essere trovati applicazione anche nei periodi non di crisi, proteggendo i consumatori e preservando i segnali di prezzo.

2. IL RUOLO DELLA FLESSIBILITÀ SUL VERSANTE DELLA DOMANDA NELLA TRANSIZIONE ENERGETICA

2.1 La flessibilità come elemento chiave di un sistema elettrico decarbonizzato al servizio dei consumatori

La flessibilità sul versante della domanda può favorire un mercato al dettaglio dell'energia elettrica efficiente e competitivo e giovare sia direttamente ai consumatori sia al sistema nel suo complesso. L'attivazione della flessibilità nel mercato al dettaglio contribuirà a integrare la produzione di energia da fonti rinnovabili variabili e consentirà ai consumatori di gestire meglio l'energia. Affinché questo diventi realtà è necessario un quadro normativo efficace che tuteli i consumatori, promuova un accesso equo e preservi l'accessibilità economica. L'infrastruttura di misurazione intelligente sarà fondamentale in questo processo.

In generale, i consumatori che desiderano offrire attivamente flessibilità al mercato dovrebbero avere la possibilità di farlo. A tal fine servono un quadro giuridico chiaro e soluzioni e prodotti innovativi che consentano ai consumatori di beneficiare delle possibilità di scelta, nonché prezzi e compensi equi. Inoltre i consumatori dovrebbero avere accesso a informazioni e strumenti attraverso i sistemi di misurazione intelligenti³⁷ e poter contare su modalità efficaci di accesso ai dati che consentano loro di scegliere con cognizione di causa.

È altrettanto importante che i clienti finali che partecipano alla flessibilità siano protetti con solide tutele in materia di accordi contrattuali, trasparenza e informazioni sui prodotti e sui prezzi, assicurando nel contempo la protezione dei dati. I fornitori che offrono contratti al dettaglio flessibili e in particolare contratti con prezzo dinamico dovrebbero informare adeguatamente i consumatori in merito ai rischi e ai benefici associati a tali offerte.

Infine, occorre promuovere attivamente la sensibilizzazione dei consumatori; campagne e iniziative di comunicazione mirate possono contribuire a evidenziare i potenziali benefici e rischi della partecipazione alla flessibilità, favorendo un coinvolgimento informato e incoraggiando un maggior numero di consumatori a contribuire.

2.2 Programmi di gestione della domanda

L'articolo 2, punto 20), della direttiva sull'energia elettrica definisce la "gestione della domanda" come la variazione del carico dell'energia elettrica per i clienti finali rispetto ai modelli di consumo normali o attuali in risposta a segnali del mercato, anche in risposta a prezzi dell'energia elettrica variabili nel tempo o incentivi finanziari, oppure in risposta all'accettazione dell'offerta del cliente finale di vendere la riduzione o l'aumento della domanda a un determinato prezzo sui mercati organizzati, individualmente o per aggregazione.

I programmi di gestione della domanda si dividono generalmente in programmi basati sui prezzi (o "impliciti") e programmi basati su incentivi (o "espliciti"). Nella gestione della domanda basata su incentivi, i consumatori, spesso tramite terzi, convengono in anticipo di ridurre o modulare i loro consumi di energia elettrica in cambio di una compensazione finanziaria diretta. Nella pratica questo tipo di flessibilità viene utilizzato principalmente nei mercati di bilanciamento, nei servizi ausiliari e, se del caso, nei meccanismi di regolazione della capacità. Gli aggregatori svolgono un ruolo cruciale nel combinare carichi di flessibilità minori provenienti da famiglie, imprese e piccoli clienti industriali e da risorse di stoccaggio,

³⁷ Secondo la definizione dell'articolo 2, punto 23), della direttiva (UE) 2019/944, per "sistema di misurazione intelligente" si intende un sistema elettronico in grado di misurare l'energia elettrica immessa nella rete o l'energia elettrica consumata, mediante un sistema elettronico fornendo maggiori informazioni rispetto a un dispositivo convenzionale e in grado di trasmettere e ricevere dati a fini d'informazione, sorveglianza e controllo utilizzando una forma di comunicazione elettronica.

riunendoli in volumi sufficientemente grandi da poter partecipare in modo significativo ai mercati dell'energia elettrica e fornire servizi al sistema.

Garantire che gli aggregatori, compresi quelli indipendenti, possano accedere ai mercati a condizioni trasparenti e non discriminatorie e che i consumatori possano fruire facilmente dei loro servizi è essenziale per consentire la gestione della domanda basata sugli incentivi.

I contratti al dettaglio flessibili rientrano nel quadro della gestione della domanda basata sui prezzi. In questo caso i consumatori reagiscono a prezzi dell'energia elettrica che variano nel tempo (ad esempio tariffe a fasce orarie, dinamiche o di picco critico) e adeguano di conseguenza i propri consumi, senza assumere un impegno esplicito e distinto a conseguire una specifica riduzione del carico.

2.3 Quadro giuridico

Il pacchetto Energia pulita ha introdotto un quadro per la flessibilità della domanda, comprensivo della definizione dei ruoli e delle responsabilità fondamentali dei partecipanti al mercato e della disciplina dell'energia elettrica al dettaglio flessibile. Insieme, la direttiva (UE) 2019/944, come modificata dalla direttiva sull'assetto del mercato dell'energia elettrica³⁸, e il regolamento (UE) 2019/943 sull'energia elettrica³⁹ (di seguito "regolamento sull'energia elettrica"), come modificato dal regolamento (UE) 2024/1747⁴⁰, delineano il quadro giuridico per le offerte al dettaglio flessibili, comprese disposizioni che consentono ai consumatori di concludere contratti distinti per i carichi flessibili, come la ricarica dei veicoli elettrici e le pompe di calore, e per i consumi domestici primari.

La gestione della domanda risulta più efficace quando i consumatori hanno accesso a prezzi al dettaglio basati sul mercato, come previsto dall'articolo 5 della direttiva sull'energia elettrica. Negli Stati membri in cui sono ancora in vigore interventi sui prezzi, la loro graduale eliminazione deve essere gestita con attenzione per preservare l'accessibilità economica, facendo sì che al tempo stesso possano essere inviati i chiari segnali di prezzo indispensabili per i contratti flessibili di fornitura di energia elettrica.

L'articolo 11 della direttiva sull'energia elettrica integra le disposizioni di base sulla libera scelta del fornitore e sui prezzi di fornitura basati sul mercato stabilendo che sul mercato debba essere disponibile almeno un contratto con prezzo dinamico per i clienti finali dotati di un contatore intelligente. Per garantire la trasparenza, creare fiducia e favorire decisioni informate, i fornitori sono tenuti a descrivere con chiarezza ai clienti i possibili benefici e rischi prima della sottoscrizione del contratto.

Queste disposizioni sono rafforzate dall'articolo 13 sui contratti di aggregazione e dagli articoli 15 e 17, che definiscono il regime per i clienti attivi e la gestione della domanda mediante aggregazione. Gli Stati membri sono tenuti a garantire ai consumatori e agli aggregatori un accesso non discriminatorio a tutti i mercati dell'energia elettrica, istituendo meccanismi di mercato adeguati che consentano la partecipazione e la giusta valorizzazione della flessibilità in tutti i mercati.

³⁸ Direttiva (UE) 2024/1711 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica le direttive (UE) 2018/2001 e (UE) 2019/944 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione (GU L, 2024/1711, 26.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1711/oj>).

³⁹ Regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sul mercato interno dell'energia elettrica (rifusione) (GU L 158 del 14.6.2019, pag. 54, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/943/oj>).

⁴⁰ Regolamento (UE) 2024/1747 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica i regolamenti (UE) 2019/942 e (UE) 2019/943 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione (GU L, 2024/1747, 26.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1747/oj>).

Si prevede che il quadro attuale sarà integrato e la diffusione della gestione della domanda sarà ulteriormente sostenuta dalle norme a venire, come il codice di rete sulla gestione della domanda⁴¹, che stabilirà un quadro comune dell'UE per l'attivazione e la remunerazione della flessibilità in tutti i mercati, e l'atto di esecuzione sull'interoperabilità dei dati per la gestione della domanda⁴², che agevolerà l'accesso ai dati pertinenti. Inoltre il codice di condotta per gli apparecchi intelligenti⁴³ contribuirà a far sì che i dispositivi connessi nelle abitazioni intelligenti possano adeguarsi senza difficoltà a contratti di fornitura flessibili, rafforzando sia la partecipazione dei consumatori sia l'efficienza del sistema.

2.4 La misurazione intelligente come fattore abilitante fondamentale

I contatori intelligenti sono essenziali per consentire ai consumatori di partecipare a un consumo energetico flessibile, dal momento che rendono possibile la fatturazione basata sugli orari, forniscono informazioni in tempo reale e sostengono l'automazione. Danno inoltre un accesso migliorato e sicuro ai dati di misurazione e di consumo e aiutano i clienti finali a ricevere stime chiare dei costi e offerte su misura, permettendo loro di compiere scelte informate. Negli Stati membri in cui la diffusione dei contatori intelligenti è in fase più avanzata, i consumatori stanno già usufruendo di prodotti legati ai prezzi del mercato all'ingrosso che stimolano la reattività sul versante della domanda e contribuiscono a ridurre i costi del sistema.

Nonostante i notevoli progressi nell'adozione di sistemi di misurazione intelligenti nell'UE, la situazione rimane disomogenea. In base ai dati ACER-CEER⁴⁴, alla fine del 2024 il tasso di penetrazione di questi sistemi nell'UE a 27 era pari al 60 % circa per l'energia elettrica. Quindici Stati membri hanno raggiunto tassi di penetrazione superiori all'80 %, compresi dieci Stati membri in cui la copertura è quasi totale. Dodici Stati membri rimangono al di sotto dell'80 %, sette dei quali a causa di ritardi nell'introduzione dei contatori intelligenti o perché non hanno ancora preso la decisione di procedere su larga scala. Il grafico che segue mostra la penetrazione dei contatori intelligenti nell'UE.

⁴¹ La base giuridica del codice di rete è l'articolo 59, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2019/943.

⁴² La base giuridica dell'atto di esecuzione è l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/944.

⁴³ Pagina web del Centro comune di ricerca della Commissione sul codice di condotta per gli apparecchi a consumo energetico intelligente, consultata il 25.9.2025: <https://ses.jrc.ec.europa.eu/development-of-policy-proposals-for-energy-smart-appliances>.

⁴⁴ Relazione ACER-CEER "2024 Market Monitoring Report" sul mercato al dettaglio dell'energia (settembre 2024) e dati di monitoraggio 2024 dalle schede per paese dell'ACER relative all'energia elettrica (luglio 2025).

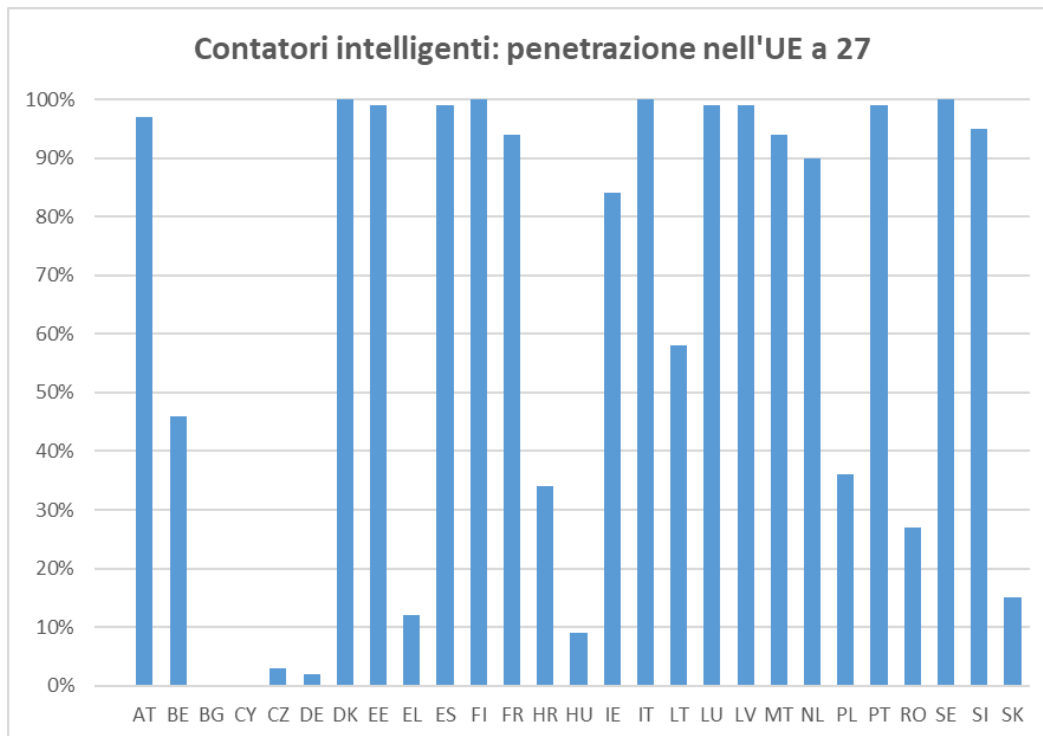


Figura 1: diffusione della misurazione intelligente nell'UE (sulla base di dati tratti dalla relazione ACER-CEER "2024 Market Monitoring Report" e dalle schede per paese dell'ACER del luglio 2025).

I sistemi di misurazione intelligenti devono integrare le funzionalità di cui all'articolo 20 della direttiva sull'energia elettrica. Funzionalità quali la trasmissione di dati di misurazione convalidati e la fornitura di dati in tempo quasi reale che riflettano il periodo di regolazione degli sbilanciamenti nel mercato nazionale sono fondamentali per contribuire all'introduzione di servizi energetici che premiano i modelli di consumo flessibili.

I consumatori necessitano inoltre di consulenza e informazioni adeguate prima o al momento dell'installazione dei contatori intelligenti, aspetto essenziale per alimentare la fiducia e consentire loro di fare scelte ponderate. La consulenza e le informazioni dovrebbero mirare non solo ad aumentare la conoscenza delle opzioni a disposizione dei consumatori, ma anche ad aiutarli a comprendere in che modo gli apparecchi in grado di contribuire alla flessibilità (come le pompe di calore, i caricatori per veicoli elettrici o i dispositivi domestici intelligenti) possano interagire con i contatori intelligenti. Ciò contribuirà ad accelerare l'uso efficace della flessibilità nei mercati al dettaglio promuovendo l'integrazione pratica di apparecchi flessibili e infrastrutture di misurazione intelligenti.

L'accesso interoperabile ai dati di misurazione e di consumo è altrettanto cruciale per sfruttare appieno il potenziale dei contatori intelligenti e agevolare i servizi di flessibilità. La Commissione sta preparando il terreno per norme tecniche più specifiche sull'interoperabilità dei dati per la gestione della domanda. Consentire l'accesso ai dati di misurazione è essenziale non solo per sostenere i servizi di gestione della domanda, ma anche per promuovere offerte al dettaglio innovative e dare modo ai consumatori di gestire attivamente i loro consumi e il loro potenziale di flessibilità.

A tale riguardo emergono tre priorità:

- **diffusione rapida:** garantire che i contatori intelligenti siano installati senza ritardi e dotati di funzionalità che consentano l'applicazione di prezzi dinamici, la trasmissione di feedback in tempo quasi reale e l'interoperabilità, per un accesso ai dati sicuro e agevole;

- **accesso interoperabile ai dati:** le norme dell'UE in materia di accesso ai dati, compreso il regolamento (UE) 2023/1162^{45,46}, garantiscono che sia i fornitori di servizi sia i consumatori possano utilizzare in modo tempestivo ed efficace i dati di misurazione e di consumo nell'ambito dei servizi di flessibilità;
- **coinvolgimento dei consumatori:** perché risulti pienamente efficace, è opportuno che l'introduzione dei contatori intelligenti sia accompagnata da una comunicazione chiara, dall'installazione di display all'interno delle abitazioni e da strumenti digitali che consentano ai consumatori di visualizzare e comprendere i dati relativi ai loro consumi e al costo dell'energia e di agire di conseguenza.

2.5 Promozione di contratti al dettaglio flessibili adatti allo scopo

I contratti al dettaglio flessibili permettono ai consumatori di interagire con il mercato attraverso i segnali di prezzo, di gestire il loro consumo di energia elettrica e di ridurre l'importo delle bollette, rendendo nel contempo possibile una migliore gestione dei picchi. Favoriscono inoltre l'efficienza del sistema e l'integrazione della produzione di energia da fonti rinnovabili incentivando il consumo durante i periodi in cui vi è un'abbondante disponibilità di energia elettrica a basse emissioni di carbonio e a basso costo.

Esistono diversi tipi di contratti flessibili di fornitura di energia elettrica, adatti a diversi profili di consumo:

- i contratti con tariffazione dinamica⁴⁷, basati sui prezzi del mercato all'ingrosso, mandano ai consumatori segnali di prezzo che incoraggiano adeguamenti in tempo reale del consumo di energia. Sono particolarmente utili per i consumatori dotati di apparecchi flessibili, come veicoli elettrici e pompe di calore, che possono modulare con facilità la propria domanda di energia, riducendo notevolmente l'importo delle bollette;
- i contratti con tariffazione a fasce orarie dividono la giornata in un numero limitato di intervalli temporali cui corrispondono prezzi diversi (ad esempio giorno/notte o orari di punta/non di punta). Sono meno complessi e più prevedibili e sono accessibili agli utenti finali con capacità fisse di spostamento del carico;
- i contratti ibridi, che spesso integrano una componente di prezzo fissa e una flessibile, sono adatti ai consumatori che desiderano un costo dell'energia più prevedibile. Consentono al consumatore di godere dei vantaggi della flessibilità evitando nel contempo la piena esposizione alla volatilità dei prezzi;
- i contratti con tariffe di picco critico prevedono un aumento sostanziale dei prezzi dell'energia elettrica nei periodi di domanda eccessiva o di offerta limitata (ad esempio quando il contributo delle fonti rinnovabili è basso).

Nel complesso questi tipi di contratto offrono al consumatore ampie possibilità di scelta, a seconda delle sue capacità e della sua propensione a partecipare alla flessibilità.

⁴⁵ Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1162 della Commissione, del 6 giugno 2023, sui requisiti di interoperabilità e su procedure non discriminatorie e trasparenti per l'accesso ai dati di misurazione e consumo (GU L 154 del 15.6.2023, pag. 10, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/1162/oj).

⁴⁶ Il regolamento (UE) 2023/1162 predispone un quadro trasparente per consentire ai clienti finali e ai soggetti ammessi di accedere in modo tempestivo, semplice e sicuro a dati storici convalidati e dati non convalidati in tempo quasi reale sulle misurazioni e sui consumi. Il regolamento stabilisce norme che favoriscono l'interoperabilità dell'accesso ai dati e del loro scambio da parte dei partecipanti al mercato, promuovendo al contempo i servizi energetici e la concorrenza nel mercato al dettaglio.

⁴⁷ La tariffazione dinamica è spesso denominata "tariffazione in tempo reale"; cfr. ad esempio Florence School of Regulation, *Dynamic Retail Electricity Tariffs: Choices and Barriers*, 2020.

Contratti con prezzo dinamico dell'energia elettrica: i contratti con prezzo dinamico collegano direttamente i prezzi al dettaglio a quelli del mercato all'ingrosso, in genere il mercato del giorno prima o il mercato infragiornaliero. Possono rendere possibili notevoli risparmi economici per i consumatori dotati di apparecchi flessibili e disposti a gestire i rischi legati al prezzo, come i proprietari di veicoli elettrici o le famiglie con sistemi di riscaldamento intelligenti, in quanto consentono loro di approfittare di prezzi più bassi quando la produzione di energia da fonti rinnovabili è abbondante, esponendoli però a prezzi più alti quando il sistema è sotto pressione⁴⁸.

Secondo i dati ACER-CEER⁴⁹ le famiglie possono optare per contratti con prezzo dinamico in 16 Stati membri, ma sono pochi i paesi in cui l'adesione è significativa⁵⁰. Diversi Stati membri caratterizzati da una penetrazione molto bassa dei contatori intelligenti non offrono contratti con prezzo dinamico, salvo poche eccezioni. In questi mercati l'assenza di infrastrutture abilitanti spiega la mancanza di proposte flessibili al dettaglio ed evidenzia quanto sia importante accelerare l'introduzione della misurazione intelligente per attivare la flessibilità sul versante della domanda.

Quadro giuridico e principi fondamentali per i contratti con prezzo dinamico dell'energia elettrica: la direttiva sull'energia elettrica definisce "contratto con prezzo dinamico dell'energia elettrica" un contratto di fornitura che rispecchia i prezzi sui mercati a pronti a intervalli pari almeno alla frequenza di regolamento di mercato⁵¹. Tutti i consumatori dotati di un contatore intelligente hanno diritto a concludere un contratto con prezzo dinamico dell'energia elettrica con almeno un fornitore e con tutti i fornitori che abbiano più di 200 000 clienti nel paese. Nell'ambito dei contratti con prezzo dinamico ai consumatori dovrebbe essere fornito un quadro preciso delle fluttuazioni dei prezzi di mercato, che consenta loro di agire di conseguenza. Il fine generale è che i clienti finali che hanno un contratto con prezzo dinamico adeguino i propri modelli di consumo in modo flessibile, contribuendo ad attenuare le impennate dei prezzi all'ingrosso.

L'articolo 11, paragrafo 1 bis, della direttiva sull'energia elettrica prevede che, prima della conclusione o della proroga di qualsiasi contratto, compresi i contratti con prezzo dinamico, i clienti debbano essere informati del prezzo totale e delle sue singole componenti, specificando se il prezzo è fisso, variabile o dinamico. Sebbene nel caso dei contratti con prezzo dinamico non possano comunicare ai consumatori il prezzo finale con settimane di anticipo⁵², i fornitori dovrebbero essere in grado di spiegare chiaramente in che modo i prezzi sui mercati a pronti determinano i prezzi al consumo.

Inoltre, a fini di protezione dei consumatori, in linea con l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/944, i fornitori devono informare pienamente i clienti finali circa le opportunità (ad esempio spesa inferiore quando si adattano i consumi spostandoli in periodi in cui il prezzo dell'energia elettrica è più basso, partecipazione all'integrazione delle energie rinnovabili), i costi e i rischi (ad esempio esposizione a impennate dei prezzi, maggiore volatilità delle bollette per i consumatori che non possono contare sulla flessibilità). È

⁴⁸ In base ai dati contenuti nella relazione di monitoraggio del mercato 2025 dell'ACER (*Rewarding Flexibility: How retail contract choice can help unlock consumer flexibility*) e ai calcoli della Commissione, passando a un contratto con prezzo dinamico e gestendo attivamente il proprio consumo di energia elettrica i consumatori possono risparmiare fino al 40 %.

⁴⁹ Relazione ACER-CEER "2024 Market Monitoring Report" sul mercato al dettaglio dell'energia (allegato 3, tabella).

⁵⁰ Secondo le schede per paese dell'ACER relative all'energia elettrica (luglio 2025), la penetrazione dei contratti con prezzo dinamico supera il 5 % solo in pochi Stati membri (FI, LV, NL, SE, ES).

⁵¹ Per "contratto con prezzo dinamico dell'energia elettrica" si intende un contratto di fornitura di energia elettrica tra un fornitore e un cliente finale che rispecchia la variazione del prezzo sui mercati a pronti, inclusi i mercati del giorno prima e i mercati infragiornalieri, a intervalli pari almeno alla frequenza di regolamento di mercato.

⁵² Come richiesto dall'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2019/944.

altrettanto importante informare i clienti finali dei requisiti tecnici, in particolare la necessità di far installare un contatore intelligente adeguato.

Contratti ibridi: i contratti con prezzo dinamico potrebbero non essere adatti a tutti i clienti. La flessibilità che alcuni consumatori sarebbero in grado di offrire nell'ambito di un contratto con prezzo dinamico potrebbe essere limitata a causa delle loro circostanze; altri potrebbero temere l'esposizione al rischio finanziario durante i periodi di intensa volatilità dei prezzi.

Le recenti impennate dei prezzi dell'energia hanno reso quanto sopra ancora più evidente, mettendo in luce la necessità di opzioni contrattuali che coniughino flessibilità e stabilità. I contratti con tariffe ibride sono caratterizzati da una combinazione di stabilità e flessibilità che può risultare ideale per i consumatori che desiderano bollette energetiche di importo prevedibile ma sono anche interessati a risparmiare adeguando le modalità e i tempi di utilizzo dell'energia elettrica. Combinando prevedibilità e reattività, i contratti ibridi possono essere adattati alle diverse esigenze dei consumatori e offrire un certo grado di sicurezza unito a un margine di flessibilità, dando in tal modo ai consumatori più possibilità di scelta, controllo e fiducia nella gestione del proprio consumo di energia.

L'ACER e il CEER⁵³ individuano diversi tipi di contratti ibridi. Alcuni sono concepiti per proteggere i consumatori dalle impennate dei prezzi pur seguendo l'andamento del mercato, ad esempio con l'applicazione di massimali tariffari, in modo che il consumatore non incorra in bollette inaspettatamente elevate. Altri contratti offrono fasce orarie gratuite o scontate che incoraggiano i consumatori a concentrare i propri consumi in questi periodi in cui l'energia costa meno. Esiste inoltre la possibilità di stipulare contratti su misura per i veicoli elettrici, che combinano tariffe fisse al di fuori delle ore di punta con incentivi alla ricarica intelligente. Tali contratti potrebbero tenere conto delle capacità di ricarica bidirezionale, fornendo incentivi specifici ai consumatori affinché immettano energia elettrica nella rete nei momenti di picco della domanda e la prelevino quando i prezzi sono bassi.

Per favorire la diffusione dei contratti ibridi, gli Stati membri dovrebbero creare condizioni normative che consentano ai fornitori di sperimentare offerte ibride innovative, garantendo nel contempo la trasparenza, la comparabilità e la protezione dei consumatori. Dare visibilità a tali prodotti attraverso strumenti di confronto dei prezzi sarà fondamentale per permettere ai consumatori di compiere scelte informate ed evitare confusione.

Esempi dagli Stati Membri⁵⁴

In **Finlandia** un contratto ibrido⁵⁵ combina tariffe fisse e flessibili. I consumatori pagano un corrispettivo fisso per i loro consumi, ma possono ridurre l'importo delle bollette utilizzando l'energia elettrica in fasce orarie in cui i prezzi sono più bassi (ad esempio tra l'1:00 e le 6:00). Possono trarre vantaggio da una programmazione oculata delle attività ad alta intensità energetica, come la ricarica dei veicoli elettrici o il riscaldamento dell'acqua, evitando al contempo il rischio di aumenti significativi dei prezzi rispetto a un contratto dinamico.

Sempre in Finlandia⁵⁶ una declinazione della tariffazione fissa e flessibile coniuga un contratto a prezzo fisso con un "impatto dei consumi" mensile: i consumatori, alla luce delle

⁵³ Relazione ACER-CEER "2024 Market Monitoring Report" sul mercato al dettaglio dell'energia.

⁵⁴ Gli esempi forniti nel presente documento hanno il solo scopo di illustrare i tipi di contratti in questione. Non si tratta di un elenco esaustivo dei prodotti disponibili nell'UE.

⁵⁵ Contratto "Välkky" offerto da Väre Ltd.

⁵⁶ Contratto "Oomi Flex" offerto da Oomi Oy; l'impresa stima che il 90 % dei clienti che lo hanno sottoscritto spenda meno di quanto farebbe con un contratto a prezzo totalmente fisso distribuendo nel tempo l'uso dell'energia elettrica. Per contro, si può spendere di più rispetto a un contratto a prezzo fisso se non si programmano opportunamente i consumi. Fondamentale è il ruolo dell'applicazione, che informa i clienti dei periodi in cui l'energia elettrica costa meno.

informazioni ricevute attraverso un'applicazione, possono adeguare il proprio consumo di energia elettrica per approfittare dei giorni e delle ore in cui il prezzo è inferiore, riducendo in tal modo la spesa finale.

In **Belgio** un contratto⁵⁷ propone ore fisse fuori punta in tre fasce orarie, combinando fasce con tariffa bassa e molto bassa. I clienti, informati delle diverse fasce orarie attraverso un'applicazione, possono così ottimizzare i propri consumi. Inoltre i proprietari di veicoli elettrici possono utilizzare una funzione di ricarica intelligente.

In **Francia** un contratto specifico per la ricarica di veicoli elettrici⁵⁸ combina una stazione di ricarica, una tariffa elettrica dedicata e un'applicazione attraverso la quale l'utente ha accesso a servizi di monitoraggio e ricarica intelligente. I clienti possono ricaricare i loro veicoli durante i periodi in cui il costo dell'energia elettrica è basso e ottimizzare la ricarica e i risparmi attraverso la funzione di ricarica intelligente.

Tariffe di picco critico: l'articolo 7 bis del regolamento sull'energia elettrica disciplina uno speciale prodotto livellatore delle punte di carico, destinato a essere utilizzato solo in caso di crisi dei prezzi dell'energia elettrica⁵⁹. Si tratta di un meccanismo regolamentato, provvisorio e limitato nel tempo, che può coesistere con le offerte che prevedono tariffe di picco critico basate sul mercato. Proposte del genere sono già disponibili in alcuni Stati membri, in cui i fornitori, nell'ambito delle normali attività di vendita al dettaglio, offrono prodotti con tariffe di picco per incentivare i consumatori a ridurre la domanda allorché il costo dell'energia è elevato. I prodotti commerciali basati su tariffe di picco critico fanno parte della normale innovazione del mercato al dettaglio e del ventaglio di scelta dei consumatori.

Ampliare la scelta mediante la possibilità di concludere più contratti di fornitura: la modifica dell'articolo 4 della direttiva (UE) 2019/944 rafforza i diritti dei consumatori garantendo che tutti i clienti finali siano liberi non solo di scegliere il proprio fornitore di energia elettrica, ma anche di concludere contemporaneamente più contratti di fornitura, facendo installare presso i propri locali molteplici punti di misurazione e fatturazione collegati a un unico punto di connessione. Ciò è reso possibile da sistemi di misurazione intelligente o da contatori divisionali⁶⁰.

Questa nuova disposizione ha implicazioni importanti per la promozione della flessibilità nei contratti al dettaglio. In particolare dà ai consumatori la possibilità di disaggregare la domanda di energia elettrica e ripartirla tra diversi contratti a seconda della natura dei carichi. Pertanto i consumatori possono soddisfare il proprio fabbisogno elettrico per mezzo di contratti diversi per i vari dispositivi. Ad esempio:

- veicoli elettrici: i clienti possono scegliere un contratto dinamico o a fasce orarie per la ricarica dei veicoli elettrici, effettuandola in orari in cui il prezzo dell'energia è basso in modo da ottimizzare la spesa;
- pompe di calore: i carichi legati al riscaldamento potrebbero essere oggetto di un contratto a fasce orarie o, se l'impianto lo consente, di un contratto con prezzo dinamico o di un contratto ibrido;

⁵⁷ Contratto "Empower Flexi-time", offerto da ENGIE e rivolto ai clienti con consumi elettrici ingenti che sono in grado di modularne una parte significativa (ad esempio automobili elettriche, batterie intelligenti o dispositivi programmabili ad alta intensità energetica).

⁵⁸ Contratto "Ma Recharge Intelligente" offerto da ENGIE.

⁵⁹ Dichiarata a norma dell'articolo 66 bis della direttiva (UE) 2019/944.

⁶⁰ Secondo il considerando 19 della direttiva (UE) 2024/1711, grazie ai progressi compiuti nelle tecnologie di misurazione e contabilizzazione divisionale combinate con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dal punto di vista tecnico è possibile servirsi di più fornitori per una singola sede.

- carico domestico di base: il resto del fabbisogno domestico di energia elettrica può essere oggetto di un contratto a tariffa fissa convenzionale, che garantisce prevedibilità per i consumi quotidiani.

La possibilità di combinare contratti distinti evita di dover scegliere secondo una logica "tutto o niente", come può accadere ai consumatori che sottoscrivono un unico contratto dinamico per l'intero consumo domestico. Con questa formula le famiglie possono coniugare stabilità e flessibilità mettendo parte della loro domanda al riparo da qualsiasi rischio legato ai prezzi ed esponendo i carichi flessibili agli opportuni segnali di prezzo.

Interazione con le tariffe di rete: gli oneri di rete costituiscono una parte considerevole della bolletta dell'energia elettrica⁶¹ e, con l'aumento degli investimenti nella rete previsto nei prossimi anni, è probabile che tale quota cresca ancora⁶². La definizione di tariffe di rete commisurate ai costi può incentivare la deviazione della domanda dai periodi di punta, ridurre i costi complessivi del sistema e integrare i contratti al dettaglio flessibili⁶³. In un'ottica di efficacia massima, le strutture tariffarie dovrebbero riflettere i costi del sistema, incoraggiare lo spostamento dei carichi nei periodi di punta e rimanere eque ed economicamente accessibili per tutti gli utenti, compresi quelli il cui potenziale di flessibilità è limitato. I benefici connessi a una minor congestione della rete dovrebbero determinare una riduzione dei costi del sistema.

Oneri di rete commisurati ai costi, in linea con gli orientamenti della Commissione del 2025 sulla concezione delle tariffe di distribuzione⁶⁴, possono allineare gli incentivi e ricompensare ulteriormente la modulazione della domanda laddove i fornitori offrono contratti dinamici o ibridi. Gli Stati membri e le autorità di regolazione sono pertanto incoraggiati a garantire che le tariffe di rete rispecchino i costi e diano segnali di flessibilità coerenti con i contratti al dettaglio flessibili. Ciò richiede uno stretto coordinamento tra le autorità di regolazione, i gestori dei sistemi e i portatori di interessi pertinenti.

Al fine di incoraggiare e sostenere lo sviluppo della flessibilità, gli Stati membri, in collaborazione con le autorità di regolazione e i fornitori, dovrebbero concentrarsi in particolare sugli aspetti seguenti:

- **diversificare i prodotti al dettaglio** favorendo l'introduzione di prodotti dinamici, a fasce orarie e ibridi che limitino l'esposizione al mercato preservando nel contempo i segnali di prezzo, in modo da proporre una scelta di contratti flessibili a consumatori con gradi differenti di propensione al rischio e capacità di assumere tali rischi;
- **incentivare l'innovazione** incoraggiando progetti pilota e spazi di sperimentazione normativa per nuovi prodotti sul mercato, come i contratti ibridi. A questo dovrebbero aggiungersi gli opportuni incentivi – equi, limitati nel tempo e calibrati dal punto di vista sociale – per favorire la diffusione iniziale di offerte flessibili e dispositivi abilitanti (ad esempio l'integrazione dei veicoli elettrici e delle pompe di calore, i dispositivi di controllo intelligenti). Tali incentivi dovrebbero essere strutturati con

⁶¹ Secondo la relazione ACER-CEER "2024 Market Monitoring Report" sul mercato al dettaglio dell'energia, gli oneri di rete rappresentano il 24 % della bolletta elettrica media nell'UE. In passato questa percentuale era maggiore, ma a causa dei recenti rincari dell'energia elettrica la componente energetica è diventata il fattore che più incide sulla spesa complessiva sostenuta dai consumatori per l'energia.

⁶² "Guidelines on future proof network charges for reduced energy system costs" (C(2025) 4010 final).

⁶³ Tariffe flessibili per la rete di distribuzione possono costituire una leva supplementare per incentivare il consumo flessibile. Attualmente diversi Stati membri applicano già tariffe di rete, facoltative o obbligatorie, differenziate tra ore diurne e notturne o in funzione di altre fasce orarie (ACER, *Unlocking flexibility: No-regret actions to remove barriers to demand response*, 2025). Le tariffe di rete possono essere addebitate direttamente, attraverso il contratto di servizi di rete, o indirettamente, attraverso il contratto di fornitura di energia.

⁶⁴ GU C, C/2026/126, 9.1.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2026/126/oj>.

attenzione per evitare la regressività e garantire che le famiglie vulnerabili e in condizioni di povertà energetica non siano escluse;

- **provvedere affinché la partecipazione alla flessibilità resti volontaria**, trasparente e adeguata alle diverse esigenze dei consumatori, con tutele per i clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica. Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché le offerte al dettaglio ricompensino la flessibilità, proteggendo al tempo stesso i consumatori con una minore capacità di parteciparvi. Gli Stati membri dovrebbero inoltre fare in modo che i consumatori siano adeguatamente protetti dalle pratiche commerciali sleali, tra cui il telemarketing aggressivo e le informazioni fuorvianti, che potrebbero indurli a stipulare contratti con prezzo dinamico che non rispondono alle loro esigenze;
- **garantire la disponibilità di una misurazione intelligente adatta allo scopo e un accesso ottimale ai dati** accelerando l'introduzione dei contatori intelligenti e facendo rispettare appieno i requisiti di interoperabilità in materia di accesso ai dati (regolamento di esecuzione (UE) 2023/1162), così che consumatori e fornitori di servizi possano accedere in modo tempestivo e sicuro alle informazioni; garantire altresì norme minime in linea con le funzionalità obbligatorie (articolo 20 della direttiva sull'energia elettrica) per quanto riguarda la copertura dei contatori intelligenti, l'accesso ai dati in tempo quasi reale e le possibilità di automazione, in modo che i consumatori e gli strumenti di terzi possano reagire efficacemente;
- **sensibilizzare i consumatori** fornendo informazioni chiare in merito ai vantaggi, agli svantaggi e all'adeguatezza di ciascun tipo di contratto, ad esempio con campagne di informazione chiare e semplici, su varie piattaforme e mezzi di comunicazione, riguardanti la formazione dei prezzi, gli effetti tipici sulle bollette di diversi profili di consumo, gli scenari di rischio e i canali attraverso cui presentare reclami;
- **imporre ai fornitori di energia elettrica di fornire raffronti illustrativi tra bollette** che mostrino quanto un consumatore avrebbe pagato nel quadro di offerte dinamiche, a prezzo fisso o a fasce orarie, sulla base di dati storici sul consumo. I fornitori potrebbero anche utilizzare metodi indipendenti di definizione del profilo di rischio del cliente prima di concludere un contratto. I fornitori dovrebbero essere tenuti a divulgare le informazioni pertinenti relative alla ripartizione dei rischi e ai principi di remunerazione in un formato standard stabilito dall'autorità nazionale di regolazione. Inoltre, durante l'esecuzione del contratto, i fornitori potrebbero fornire informazioni e consulenza personalizzate per aiutare i consumatori ad adeguare le proprie abitudini di consumo;
- **esigere che gli strumenti di confronto online presentino non solo i prezzi** dei diversi prodotti a tariffazione dinamica, **ma anche l'esposizione al rischio e i potenziali risparmi** per il consumatore rispetto ai prodotti a prezzo fisso o ad altri prodotti con tariffe differenziate in funzione dell'orario. Tali strumenti dovrebbero essere imparziali, soggetti a controllo pubblico per garantirne l'affidabilità e accessibili anche ai consumatori con minori competenze digitali;
- **promuovere l'uso di tecnologie di automazione** (ad esempio sistemi di gestione domotica e termostati intelligenti, caricatori intelligenti per veicoli elettrici, dispositivi intelligenti) che aiutino i consumatori a concretizzare i vantaggi di una tariffazione dinamica senza costanti interventi manuali. Nell'elaborare eventuali iniziative nazionali relative agli apparecchi intelligenti, gli Stati membri sono invitati a basarsi sul codice di condotta dell'UE per gli apparecchi interoperabili a consumo energetico intelligente,

in modo da incoraggiare la diffusione di apparecchi con caratteristiche di flessibilità interoperabili e aperte, piuttosto che sviluppare approcci nazionali che rischiano di generare frammentazione nel mercato unico per quanto riguarda ad esempio gli apparecchi per il riscaldamento, la ventilazione e il condizionamento dell'aria o gli elettrodomestici⁶⁵;

- **affrontare la questione dell'inclusione digitale e dell'accesso equo** assicurandosi di non lasciare indietro i consumatori con scarse competenze digitali o che risentono di limitazioni della connettività. Le misure potrebbero includere la predisposizione di punti di accesso offline, linee telefoniche di assistenza, strumenti di confronto cartacei e un sostegno mirato attraverso le organizzazioni dei consumatori. Tali misure sono essenziali per garantire che le offerte flessibili siano accessibili a tutte le famiglie e non si rischi il sottoutilizzo a causa di barriere digitali;
- **garantire che le organizzazioni nazionali dei consumatori e le autorità di regolazione dell'energia elaborino guide semplici** che spieghino quali profili di consumo si adattano meglio a contratti dinamici, a fasce orarie o ibridi. Le guide dovrebbero inoltre mettere in evidenza le tutele mirate a disposizione dei consumatori vulnerabili e in condizioni di povertà energetica, come le possibilità di "stabilizzare" le bollette nell'ambito dei contratti flessibili. Tali meccanismi proteggono le famiglie dalla volatilità a breve termine o da rincari estremi ma temporanei, preservando nel contempo l'incentivo a modulare la domanda, e possono assumere la forma di opzioni aggiuntive facoltative, misure mirate per i gruppi vulnerabili o strumenti temporanei da attivare durante i periodi di crisi;
- **monitorare e riferire sui progressi compiuti.** Gli Stati membri e/o le autorità di regolazione dovrebbero monitorare la diffusione dei contratti con prezzo dinamico e gli effetti sui costi dell'energia elettrica per i consumatori e riferire in merito per aiutare il mercato ad adeguarsi sulla base di dati concreti (articoli 11 e 59 della direttiva sull'energia elettrica). Il monitoraggio dovrebbe comprendere gli esiti equi e distributivi, i reclami dei consumatori e l'efficacia delle misure di protezione, al fine di garantire adeguamenti costanti basati su dati concreti. In tale contesto si raccomanda di monitorare anche gli sviluppi concernenti altri contratti al dettaglio flessibili prendendo in considerazione aspetti analoghi.

⁶⁵ La Commissione garantirà che i modelli dichiarati conformi al codice di condotta dei fabbricanti firmatari siano reperibili nel registro europeo delle etichette energetiche (EPREL) (https://energy-efficient-products.ec.europa.eu/eprel_it).

CONCLUSIONI

L'articolo 5 della direttiva sull'energia elettrica prevede un quadro normativo strutturato ma flessibile per gli interventi pubblici sui prezzi nel mercato al dettaglio dell'energia elettrica. Dà agli Stati membri la facoltà di rispondere a sfide specifiche, a condizione che gli obiettivi siano in linea con l'interesse economico generale e con i principi della direttiva stessa. Tale adattabilità consente risposte strategiche su misura preservando nel contempo la coesione del mercato interno dell'energia. I criteri enunciati all'articolo 5 guidano inoltre l'attuazione di interventi in caso di crisi a norma dell'articolo 66 bis della direttiva sull'assetto del mercato dell'energia elettrica, assicurando coerenza normativa durante le emergenze. Limitando gli interventi a questi casi specifici, la direttiva rafforza il principio fondamentale del mercato secondo cui spetta principalmente ai fornitori fissare i prezzi e garantisce che gli interventi rimangano occasionali e circoscritti nel tempo. Questi ultimi dovrebbero essere accompagnati da misure strutturali volte a sviluppare una concorrenza effettiva o ad affrontare il fenomeno della povertà energetica.

L'articolo 5 definisce un quadro resiliente e adattabile che fa fronte alle vulnerabilità immediate senza compromettere l'evoluzione a lungo termine di un mercato dell'energia dell'UE unificato e dinamico. Nella presente relazione la Commissione ha messo in luce pratiche che possono aiutare gli Stati membri a migliorare l'attuazione dell'articolo 5. In questa fase la Commissione europea non prevede di presentare una nuova proposta legislativa in relazione all'articolo 5 ma continuerà a monitorarne l'attuazione, oltre a promuovere una maggiore flessibilità nei mercati al dettaglio.

Dal monitoraggio degli sviluppi recenti emerge che viene sempre più riconosciuta l'importanza della flessibilità del mercato al dettaglio per costruire un sistema energetico incentrato sui consumatori, economicamente accessibile e resiliente. In un numero crescente di Stati membri sono ora disponibili contratti dinamici, a fasce orarie e ibridi, sostenuti dalla graduale introduzione della misurazione intelligente e da norme più chiare in materia di accesso ai dati. In presenza di tali condizioni i consumatori sono maggiormente in grado di partecipare attivamente al mercato, adeguare i consumi, ridurre l'importo delle bollette e contribuire all'efficienza complessiva del sistema.

Allo stesso tempo, l'analisi mostra che sono necessari ulteriori progressi. La diffusione di contratti flessibili di fornitura di energia elettrica al dettaglio può essere accelerata attraverso un'attuazione efficace della direttiva sull'energia elettrica e del regolamento sull'energia elettrica, nonché attraverso lo sviluppo di quadri adeguati che favoriscano la disponibilità di offerte flessibili sul mercato. Gli Stati membri e le autorità di regolazione svolgono pertanto un ruolo importante nei confronti dei principali portatori di interessi nell'incoraggiare la diffusione dei contratti al dettaglio flessibili e nell'individuare e ridurre gli ostacoli alla loro adozione.

La flessibilità non dovrebbe essere promossa in maniera indiscriminata, bensì rimanere volontaria, trasparente e adeguata alle diverse esigenze dei consumatori, con tutele per i clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica. Le offerte al dettaglio di questo tipo sono più efficaci là dove è effettivamente possibile una certa flessibilità, posto che i consumatori con una minore capacità di parteciparvi necessitano di una protezione adeguata.

Gli Stati membri sono invitati ad attuare le buone pratiche illustrate nella presente relazione a sostegno degli approcci nazionali di promozione dei contratti flessibili sul mercato al dettaglio. Affinché la tariffazione dinamica dell'energia elettrica funzioni efficacemente, i consumatori hanno bisogno di informazioni chiare e trasparenti sui prezzi e sul consumo di energia elettrica,

in modo da poter compiere scelte informate. Le risposte alla consultazione pubblica⁶⁶ hanno confermato che la trasparenza e la comparabilità sono essenziali per creare un clima di fiducia, mentre le lacune in relazione alla misurazione intelligente e all'accesso ai dati rimangono seri ostacoli. Senza sostegno in tal senso, aumenti imprevisti delle bollette potrebbero minare la fiducia dei consumatori e rallentare la transizione verso una maggiore flessibilità sul versante della domanda.

In parallelo è importante sostenere l'introduzione di contratti flessibili di altro tipo, ad esempio prodotti a fasce orarie e ibridi, per soddisfare le esigenze di una clientela più ampia. Il pubblico ha espresso forte sostegno ai modelli ibridi in quanto soluzione che trova un equilibrio tra segnali di prezzo e protezione dei consumatori. Dovrebbero pertanto essere predisposte misure di salvaguardia per garantire che tutti i contratti rimangano volontari, trasparenti e comprensibili, prestando particolare attenzione ai consumatori che potrebbero essere meno in grado di valutarne i rischi e le opportunità. I portatori di interessi hanno inoltre sottolineato la necessità di tutele proporzionate, in particolare a favore dei consumatori vulnerabili, esortando nel contempo a evitare misure non adeguatamente calibrate che potrebbero minare l'efficacia dei segnali di prezzo.

⁶⁶ Si vedano le risposte alla consultazione aperta organizzata dalla Commissione europea dal titolo "Pacchetto sull'energia dei cittadini – proteggere e responsabilizzare i consumatori nella transizione giusta" (iniziativa n. 14737), portale "Di' la tua", consultato il 25.9.2025: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14737-Pacchetto-sullenergia-dei-cittadini-proteggere-e-responsabilizzare-i-consumatori-nella-transizione-giusta_it.