

**MEMORIA 31 MAGGIO 2016**

**277/2016/I/GAS**

**OSSERVAZIONI DELL'AUTORITÀ IN ORDINE ALLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO  
DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CONCERNENTE MISURE VOLTE A  
GARANTIRE LA SICUREZZA DELL'APPROVVIGIONAMENTO DI GAS E CHE ABROGA  
IL REGOLAMENTO (UE) N. 994/2010 DEL CONSIGLIO**

Memoria per l'audizione presso la X Commissione attività produttive, commercio e turismo  
della Camera dei Deputati

Roma, 31 maggio 2016

*Signor Presidente, Gentili Deputate e Deputati,*

*desidero ringraziare la X Commissione della Camera dei Deputati, per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Rocco Colicchio e Valeria Termini, in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (UE) n. 994/2010 del Consiglio (COM(2016)52.*

*La proposta di regolamento COM(2016)52, presentata dalla Commissione Europea il 16 febbraio scorso, si inserisce nell'ambito di un pacchetto di misure in materia di sicurezza energetica ed è volta, attraverso l'abrogazione del Regolamento (UE) n. 994/2010, a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas per far fronte ad un'eventuale carenza di gas causata da mancata fornitura o da una domanda straordinariamente elevata. Come sottolineato dalla Commissione, gli obiettivi di miglioramento delle azioni di prevenzione e di mitigazione, dovranno essere conseguiti con le misure più efficienti in termini di costi.*

*La presente memoria si sofferma precipuamente sulle novità che l'Autorità ritiene critiche per l'interesse generale del Paese e che potrebbero essere opportunamente emendate.*

*In questa sede, vorremmo dunque portare oggi un contributo ai lavori della Commissione, offrendo al contempo la nostra completa disponibilità a fornire ulteriori dati ed integrazioni alle considerazioni che ci accingiamo ad esporre, sia in forma scritta, sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che ci saranno avanzate.*

IL PRESIDENTE  
*Guido Bortoni*

Roma, 7 giugno 2016

L'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico ha, in diverse occasioni, evidenziato l'importanza, se non la necessità, di rintracciare nel livello europeo e sovranazionale, la dimensione ottimale per le scelte relative ai settori energetici, garantendo attraverso di esse la maggior integrazione dei mercati, la sicurezza delle forniture e una accresciuta tutela dei consumatori e dei clienti vulnerabili.

La Commissione europea, anche in considerazione del limitato coordinamento fra i Paesi membri nella risposta alle crisi degli approvvigionamenti del gas naturale (si fa riferimento, per esempio, alla controversia tra Russia e Ucraina), ha presentato lo scorso febbraio una proposta di modifica del vigente regolamento (UE) n. 994/2010, che si inserisce nell'ambito di un pacchetto di misure in materia di sicurezza energetica, volta a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas a fronte di un'eventuale carenza di gas causata da perturbazioni concernenti la fornitura da Paesi extra-UE o da una domanda straordinariamente elevata.

Tale proposta di regolamento rafforza la cooperazione regionale tra gli Stati membri, abrogando il regolamento (Ue) n. 994/2010 concernente la stessa materia, rispetto al quale intende migliorare le azioni di prevenzione e di mitigazione.

In particolare, viene introdotto un principio di solidarietà, in base al quale i Paesi confinanti contribuiranno ad assicurare le forniture di gas ai clienti c.d. protetti, rafforzando in tal modo la cooperazione fra i Paesi vicini. Vengono, inoltre, definiti gli obblighi in materia di capacità bidirezionale delle infrastrutture.

Si propongono, infine, misure volte a consentire un migliore accesso alle informazioni in tema di trasparenza di alcuni contratti rilevanti per la sicurezza degli approvvigionamenti.

Al fine di fornire, dunque, un contributo alle istituzioni nazionali ed europee per lo sviluppo di scelte coordinate sia in fase emergenziale sia, soprattutto, in fase preventiva per lo sviluppo di politiche di approvvigionamento, si vuole richiamare l'attenzione di codesta Commissione su alcuni punti specifici, di seguito analizzati e, in relazione ai quali sono state anche elaborate proposte emendative, frutto di una continua e leale collaborazione con gli Uffici del Ministero dello sviluppo economico, pur rimanendo la competenza in materia di sicurezza energetica in capo al Governo.

## **1) Passaggio da approccio nazionale ad una vera cooperazione regionale tra gli Stati membri obbligatoria**

La proposta di regolamento in esame obbliga le autorità competenti degli Stati membri, sulla base di una suddivisione in regioni definita *ex-ante* nel regolamento stesso e riportata nell'allegato I<sup>1</sup>, ad una stretta cooperazione nell'elaborazione delle valutazioni regionali dei rischi, che saranno poi affrontati e sviluppati in piani d'azione preventivi (PAP) e in piani d'emergenza (PE), soggetti a valutazione tra pari ed alla approvazione della Commissione europea.

Questa Autorità, pur condividendo, come più volte sottolineato<sup>2</sup>, un rafforzamento della dimensione regionale, ritiene comunque che una cooperazione regionale efficace in materia di sicurezza degli approvvigionamenti poggi necessariamente su misure predisposte, *in primis*, a livello nazionale ma nella piena consapevolezza delle ulteriori possibilità disponibili in altri Stati della Regione. In tale prospettiva, la definizione degli strumenti necessari ad assicurare la continuità della fornitura di gas deve rimanere attribuita a livello nazionale e poi completata da misure predisposte a livello regionale. Tale impostazione, infatti, scongiura i rischi connessi a misure approntate solo a livello regionale che, pur avendo tenuto conto delle specificità nazionali, potrebbero non considerare adeguatamente il funzionamento dei mercati nazionali e la diversa importanza del gas nell'*energy mix* del Paese.

**L'Autorità propone, quindi, di modificare la proposta della Commissione, con la previsione di un approccio a due livelli (nazionale e regionale) per la stesura delle valutazioni di rischio, dei piani di azione preventivi e dei piani di emergenza.**

Si ritiene che un approccio esclusivamente nazionale, come un approccio totalmente di carattere regionale, possa offrire soluzioni parziali: sarebbe perciò, maggiormente auspicabile un percorso coordinato partendo da una valutazione, a livello nazionale,

---

<sup>1</sup> L'Italia rientrerebbe nella regione sudorientale insieme a Austria, Croazia, Ungheria e Slovenia.

<sup>2</sup> Cfr. Memoria 2 dicembre 2015, 81/2015/I/com; Memoria 29 ottobre 2015, 501/2015/I/com; Memoria 11 maggio 2015, 212/2015/I/com.

delle risorse eventualmente disponibili in situazioni emergenziali, dei vincoli esistenti e delle modalità di risoluzione delle criticità della fornitura e, solo dopo aver effettuato una tale mappatura a livello nazionale, procedere ad un più ampio e ponderato *assessment* regionale, anche in termini di costi.

## **2) Possibili criticità tra composizione delle regioni e applicazione del principio di solidarietà**

La proposta di regolamento integra esplicitamente il nuovo principio di solidarietà, in base al quale i Paesi confinanti contribuiscono ad assicurare una fornitura ininterrotta ai c.d. clienti protetti in situazioni di emergenza. In particolare, qualora uno Stato membro dichiari lo stato di emergenza, l'art. 12 del regolamento prevede che, finché non sia assicurata la fornitura ai clienti protetti di questo Stato, non potrà essere assicurata la fornitura ai clienti non protetti degli altri Stati membri - anche non in emergenza - direttamente interconnessi. L'applicazione di tale principio sarà obbligatoria sulla base di modalità tecniche e amministrative concordate tra gli Stati membri.

Sul punto vale evidenziare innanzitutto che nelle intenzioni della Commissione tale principio si applica ai Paesi confinanti direttamente interconnessi, mentre la predisposizione a monte delle misure necessarie ad assicurare la continuità della fornitura di gas avviene a livello regionale, determinando di fatto possibili criticità e un inutile appesantimento burocratico. Più nel dettaglio, l'attuale formulazione dell'art. 12 potrebbe comportare l'obbligo per uno Stato membro di specificare anticipatamente le azioni da intraprendere in caso di emergenza con un altro Stato membro facente parte dello stesso gruppo regionale ma non direttamente interconnesso e che, dunque, non sarebbe chiamato ad intervenire in base al predetto principio di solidarietà.

Si evidenzia, per esempio, che la versione attuale della proposta include in una stessa regione sia il Portogallo sia l'Olanda, Paesi che dovrebbero proporre all'interno dello stesso gruppo, le valutazioni di rischio, i piani di azione preventivi e i piani di emergenza - comprensivi anche delle condizioni finanziarie di compensazione dei costi in caso di concreto blocco delle forniture gas - ma che nell'ipotesi concreta di

emergenza non sarebbero materialmente chiamati ad applicare reciprocamente detto principio di solidarietà, in quanto Paesi non direttamente interconnessi.

Inoltre, questo punto del regolamento condurrebbe a due problematiche particolarmente critiche per il nostro Paese. Prima di tutto, l'attuale definizione utilizzata escluderebbe dal novero dei Paesi direttamente interconnessi la Francia e la Germania che sarebbero pertanto esclusi dall'applicabilità del principio di solidarietà nei confronti del nostro Paese. Entrambi tali paesi tuttavia sono connessi con il nostro per il tramite di un paese terzo, la Svizzera (e il gasdotto Transitgas): **sarebbe pertanto necessario che il Regolamento assoggettasse al principio di solidarietà anche gli Stati membri tra loro interconnessi per il tramite di un Paese terzo** (in questo modo sarebbe possibile estendere l'obbligo di solidarietà nei confronti del nostro sistema gas a Francia e Germania – interconnessi per il tramite della Svizzera – e in futuro anche la Grecia che sarà interconnessa per il tramite dell'Albania.

In secondo luogo, le regioni, così come definite nell'allegato I, non includono per alcuni Stati membri, tutti i Paesi confinanti. Si riporta di nuovo l'esempio di Italia e Francia che non appartengono, infatti, alla stessa regione.

Allo scopo quindi di assicurare coerenza e di far funzionare la cooperazione regionale quando necessaria e realmente utile, **l'Autorità propone di definire le regioni, tenendo conto della reale situazione infrastrutturale, facendo in modo di includere per ogni Paese i relativi Paesi confinanti, ossia i Paesi che saranno chiamati poi ad applicare in concreto il principio di solidarietà, anche se questo potrebbe significare che alcuni Paesi facciano parte di più regioni.**

I vari piani (valutazioni di rischio, piani di azione preventivi, piani di emergenza) dovrebbero quindi essere definiti tra i Paesi confinanti, direttamente interconnessi o anche indirettamente tramite uno Stato non appartenente all'Unione Europea, in maniera tale da evitare inutili aggravii amministrativi relativi allo scambio di informazioni dettagliate e alla predisposizione di piani poco efficaci nel momento di una reale emergenza.

### **3) Taglio obbligatorio della domanda di gas al settore termoelettrico**

Il sopra citato principio di solidarietà, introduce una nuova procedura che gli Stati membri sono obbligati ad implementare, in caso di dichiarata emergenza derivante dal blocco delle forniture di gas.

Tale procedura prevede, in primo luogo, che tutti gli Stati membri che, pur non trovandosi in emergenza, abbiano adottato una definizione di consumatori protetti più ampia rispetto a quella prevista, aderiscano alla definizione minima inclusa nel regolamento, per aumentare la liquidità del mercato adiacente in difficoltà. In secondo luogo, se la prima fase della procedura risultasse insufficiente, gli Stati membri confinanti, anche in situazioni non di emergenza, dovrebbero varare ulteriori misure, per assicurare la fornitura dei clienti protetti. Come già illustrato, ciò comporterebbe che, in caso di emergenza, la domanda di gas dovrà essere ridotta, nei Paesi non in emergenza, al fine di assicurare la fornitura ai clienti protetti dello Stato confinante in emergenza.

Si rileva, inoltre che la proposta di regolamento, nel caso di applicabilità del principio di solidarietà fra Stati, delimita la definizione di cliente protetto alle famiglie, ai servizi essenziali e agli impianti di teleriscaldamento.

Di conseguenza, la descritta obbligatorio della cooperazione potrebbe comportare in uno Stato membro confinante con un Paese in emergenza, tagli della domanda di gas del settore termoelettrico, dei consumatori industriali e di una parte dei consumatori civili non domestici (PMI). Tale ipotesi avrebbe, per un Paese come l'Italia caratterizzato da un parco termoelettrico prevalentemente alimentato a gas naturale, un impatto rilevante, rappresentando un elemento problematico suscettibile di pregiudicare l'interesse nazionale.

**A giudizio dell'Autorità, dovrebbe quindi essere possibile includere nella definizione di clienti protetti o nella definizione di servizi sociali essenziali, almeno la quota del parco di generazione termoelettrica a gas naturale, ritenuta essenziale per il sistema elettrico.**

#### **4) Obblighi in materia di capacità bidirezionale delle infrastrutture**

Oltre che dalle procedure precedentemente descritte, a livello europeo una maggiore sicurezza e continuità degli approvvigionamenti non può prescindere dal tema degli investimenti transfrontalieri in capacità di trasporto, attualmente disciplinati sia dal regolamento (UE) n. 994/2010, sia dal regolamento (UE) n. 347/2013 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee (regolamento TEN-E), che descrivono le procedure autorizzative da seguire e definiscono le responsabilità delle varie autorità competenti.

In particolare, il menzionato regolamento (UE) n. 994/2010 descrive le procedure da seguire per quegli investimenti necessari a dotare gli interconnettori di capacità bidirezionale permanente, mentre il regolamento TEN-E descrive la procedura di rilascio delle autorizzazioni e di riconoscimento dello “status prioritario” dei Progetti di Interesse Comune (PIC) e di gestione delle richieste di investimento, nel caso di progetti infrastrutturali transfrontalieri che richiedono un’allocazione dei costi congiunta tra diversi Stati membri.

L’Allegato III della proposta di revisione del regolamento (UE) n. 994/2010 in esame, definisce l’obbligo di introdurre capacità fisica permanente di trasporto del gas in entrambe le direzioni (capacità bidirezionale) su tutti gli interconnettori tra gli Stati membri, finalizzata a garantire la reciproca assistenza in caso di necessità. Più nel dettaglio, tale proposta modifica la procedura per dotare l’interconnettore della capacità bidirezionale permanente o per potenziarla, oppure per ottenere o prorogare un’esenzione da tale obbligo.

E’ necessario sottolineare che la procedura per la richiesta di esenzione risulta particolarmente lunga e farraginoso e, inoltre, contiene alcune incongruenze con quanto stabilito dal regolamento TEN-E. Sul punto, dunque, l’Autorità intravede il rischio che la proposta, se approvata senza modifiche, possa dare luogo a due meccanismi paralleli per la valutazione dei progetti di investimento in capacità bidirezionale: un meccanismo presentato nella proposta attuale di revisione del regolamento (UE) n. 994/2010 per i progetti che non richiedono uno status di Progetto di Interesse Comune; e l’altro

previsto nella regolamento TEN-E per i progetti che prevedono uno status di Progetto di Interesse Comune.

**L'Autorità considera prioritario che le procedure descritte nei due regolamenti siano coerenti tra di loro, per evitare comportamenti distorsivi da parte dei promotori del progetto, i quali potrebbero selezionare la procedura meglio aderente ai propri specifici interessi.**

Inoltre, l'attuale Allegato III della proposta prevede una revisione automatica di tutte le esenzioni fino ad ora concesse dall'obbligo di dotazione di tutte le interconnessioni di capacità bidirezionale. Al contrario, rispetto a tale previsione, **l'Autorità auspica che tutte le esenzioni già concesse, in base al regolamento (UE) n. 994/2010, rimangano in vigore senza essere soggette ad un riesame automatico, che invece comporterebbe aggravii amministrativi e rappresenterebbe un segnale negativo e di incertezza regolatoria per gli operatori di mercato.**

##### **5) Poteri della Commissione europea**

La proposta di revisione del regolamento (UE) n. 994/2010 prevede, infine, di rafforzare ulteriormente il ruolo della Commissione europea, demandando in tale sede alcune decisioni chiave precedentemente riservate agli Stati membri, quali l'introduzione di nuove misure preventive non di mercato, l'approvazione dei differenti piani (valutazione del rischio, piani di azione preventivi, piani di emergenza), la possibilità di dichiarare le emergenze regionali.

Un intervento centrale da parte della Commissione potrebbe, invece, essere sostituito da misure a livello nazionale, atte a garantire la possibilità per il singolo Stato membro di implementare tempestivamente le azioni più opportune, anche in base ad una migliore conoscenza del contesto nazionale, per prevenire o arrestare una situazione di crisi di fornitura.

## **6) Possibile eliminazione stoccaggio strategico**

In questi giorni, la proposta di regolamento in analisi è all'attenzione del Parlamento europeo. Sul punto, l'Autorità ritiene necessario segnalare una criticità contenuta nelle proposte emendative recentemente presentate dal relatore del provvedimento che potrebbero impedire ai Paesi membri di continuare a dotarsi di "misure preventive non di mercato", tra le quali rientra lo stoccaggio strategico.

In particolare, vale evidenziare la necessità - non solo per il nostro Paese ma diffusa fra gli Stati membri non produttori - di mantenere la libertà di poter utilizzare misure preventive, finalizzate a sopperire alla mancanza o riduzione degli approvvigionamenti da importazioni extra UE o per fronteggiare crisi del sistema gas dovute a diversi fattori, quali anche condizioni climatiche eccezionali; per l'Italia, in conformità a quanto disposta dall'articolo 12 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, si è stabilito di mantenere per tali scopi un volume complessivo di stoccaggio strategico, sulla base delle indicazioni stabilite annualmente dal Ministero dello sviluppo economico, sentito il Comitato di emergenza e monitoraggio del sistema del gas naturale.

In considerazione, inoltre, dei possibili riflessi negativi che la rimozione di tali misure preventive potrebbero avere sui consumatori italiani, in termini di aumento dei costi derivanti dalla necessità di approvvigionarsi di gas su un mercato sottoposto a tensioni per fronteggiare situazioni eccezionali, o di maggiori rischi relativi alla continuità delle forniture, **l'Autorità ritiene pertanto necessario esprimere la propria contrarietà all'emendamento in analisi, sottolineando l'opportunità di porre in atto azioni congiunte a diversi livelli istituzionali rimarcando la criticità che esso rappresenta per il nostro sistema gas.**