

**PARERE 3 OTTOBRE 2024**  
**396/2024/I/EEL**

**PARERE AL MINISTRO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA SU UNO SCHEMA DI DECRETO MINISTERIALE IN MATERIA DI MERCATO DELLA CAPACITÀ**

## **L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE**

Nella 1310<sup>a</sup> *bis* riunione del 3 ottobre 2024

### **VISTI:**

- il regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, sul mercato interno dell'energia elettrica;
- la 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;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481;
- il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;
- il decreto legislativo 19 dicembre 2003, n. 379 (di seguito: decreto legislativo 379/03);
- il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210 (di seguito anche: decreto legislativo 210/21);
- il decreto del Ministro dello Sviluppo economico 30 giugno 2014 (di seguito: decreto 30 giugno 2014);
- il decreto del Ministro dello Sviluppo economico 28 giugno 2019 (di seguito: decreto 28 giugno 2019);
- il decreto del Ministro della Transizione ecologica 28 ottobre 2021 (di seguito: decreto 28 ottobre 2021);
- il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica 9 maggio 2024, n. 180 (di seguito: decreto 9 maggio 2024);
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 21 luglio 2011, ARG/elt 98/11 (di seguito: deliberazione ARG/elt 98/11);
- la deliberazione dell'Autorità 5 settembre 2013, 375/2013/R/eel (di seguito: deliberazione 375/2013/R/eel);
- la deliberazione dell'Autorità 11 aprile 2018, 261/2018/R/eel (di seguito: deliberazione 261/2018/R/eel);
- il parere dell'Autorità 27 giugno 2019, 281/2019/R/eel (di seguito: parere 281/2019/R/eel);

- la deliberazione dell’Autorità 6 giugno 2023, 247/2023/R/eel (di seguito: deliberazione 247/2023/R/eel);
- la Comunicazione della Commissione “Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell’ambiente e dell’energia 2014-2020”, 2014/C 200/01 (di seguito: linee-guida europee);
- la decisione della Commissione *State Aid SA.42011 (2017/N) - Italy – Italian Capacity Mechanism*, 7 febbraio 2018, C(2018) 617 final (di seguito: decisione C(2018) 617);
- la decisione della Commissione *State Aid SA.53821 (2019/N) – Italy Modification of the Italian Capacity Mechanism*, 14 giugno 2019, C(2019) 4509 final (di seguito: decisione C(2019) 4509);
- la consultazione di Terna S.p.A. (di seguito: Terna) del 15 marzo 2018, recante la “Disciplina del sistema di remunerazione della disponibilità di capacità di energia elettrica – Fase di Prima Attuazione” (di seguito: consultazione 15 marzo 2018);
- la consultazione di Terna del 19 marzo 2018, recante la “Disciplina del sistema di remunerazione della disponibilità di capacità di energia elettrica – Fase di Piena Attuazione” (di seguito: consultazione 19 marzo 2018);
- la comunicazione di Terna dell’1 agosto 2024, prot. Autorità 56220, di pari data (di seguito: comunicazione Terna);
- la lettera del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica (di seguito: Ministero) del 30 settembre 2024, prot. Autorità 68967, dell’1 ottobre 2024 (di seguito: lettera 30 settembre 2024).

#### **CONSIDERATO CHE:**

- l’articolo 1 del decreto legislativo 379/03 prevede:
  - a) l’istituzione di un nuovo sistema di remunerazione della disponibilità di capacità di generazione di energia elettrica (di seguito: mercato della capacità) atto ad assicurare il raggiungimento e il mantenimento dell’adeguatezza della capacità produttiva, con la finalità di garantire la copertura della domanda nazionale e dei necessari margini di riserva;
  - b) che il mercato della capacità sia basato su meccanismi concorrenziali, trasparenti, non discriminatori e non distorsivi per il mercato, orientati a minimizzare gli oneri per i consumatori;
- l’articolo 2 del decreto legislativo 379/03 stabilisce, da un lato, che l’Autorità definisca i criteri e le condizioni in base ai quali Terna è tenuta a elaborare una proposta di disciplina del mercato della capacità e, dall’altro lato, che tale proposta sia approvata dal Ministro delle Attività produttive (ora Ministro dell’Ambiente e della Sicurezza energetica) con proprio decreto, sentita l’Autorità;
- in esito a un articolato percorso di consultazione, l’Autorità, con la deliberazione ARG/elt 98/11, ha definito i criteri e le condizioni per la disciplina del mercato della capacità;
- con la deliberazione 375/2013/R/eel, l’Autorità ha positivamente verificato la proposta di disciplina predisposta da Terna e preventivamente sottoposta a

consultazione pubblica; tale proposta, integrata secondo le indicazioni dell’Autorità, è stata approvata dal Ministro dello Sviluppo economico, sentita l’Autorità, con il decreto 30 giugno 2014;

- la proposta di cui al precedente alinea includeva la definizione di unità di produzione da adeguare, intesa come un’unità di produzione *“assoggettata a un provvedimento approvato dalle competenti autorità che preveda l’obbligo di adeguamento a prefissati requisiti di sicurezza, compatibilità ambientale o di qualsiasi altro genere da completare entro il periodo di consegna pena la decadenza dell’autorizzazione all’esercizio e/o la dismissione dell’impianto”*; secondo la proposta, ciascun soggetto che richiedeva l’ammissione alla procedura concorsuale con riferimento a un’unità di produzione da adeguare poteva scegliere se classificarla come capacità esistente o capacità nuova;
- dopo l’entrata in vigore delle linee-guida europee, che hanno introdotto, tra l’altro, rilevanti vincoli nella valutazione, da parte della Commissione, dei meccanismi di remunerazione della capacità nell’ambito della disciplina degli aiuti di Stato, il Ministro dello Sviluppo economico ha indicato a Terna di apportare modifiche alla disciplina su una serie di aspetti;
- a seguito degli indirizzi ministeriali, è stato avviato un processo di modifica e integrazione della disciplina del mercato della capacità che ha condotto alla notifica del mercato italiano della capacità alla DG Concorrenza della Commissione, ai fini della verifica di compatibilità con la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato; a fronte della notifica del mercato italiano della capacità e degli impegni assunti dallo Stato italiano, la Commissione ha dichiarato il menzionato mercato compatibile con le norme comunitarie sugli aiuti di Stato, con la decisione C(2018) 617; detta decisione è stata successivamente confermata con la decisione C(2019) 4509;
- con le consultazioni 15 marzo 2018 e 19 marzo 2018, Terna ha posto in consultazione schemi di disciplina del mercato della capacità; rispetto alla disciplina allora vigente, nei menzionati schemi Terna ha apportato alcune modifiche e integrazioni con riferimento alle unità di produzione da adeguare, classificandole come capacità nuova, ma con la caratteristica di non poter essere oggetto di contratti della durata di quindici anni;
- con la deliberazione 261/2018/R/eel, l’Autorità ha modificato e integrato la deliberazione ARG/elt 98/11 con la finalità, tra l’altro, di adeguare i criteri e le condizioni per la disciplina del mercato della capacità agli indirizzi ministeriali e agli impegni assunti dallo Stato italiano con la Commissione in relazione al mercato della capacità, tenendo altresì conto degli esiti delle consultazioni;
- la deliberazione 261/2018/R/eel ha introdotto nella deliberazione ARG/elt 98/11 il concetto di capacità produttiva da adeguare, che è una forma di capacità produttiva esistente caratterizzata dal fatto di essere assoggettata a provvedimenti disposti dalle competenti autorità che prevedono l’adeguamento a prefissati standard, da completare entro l’inizio del periodo di consegna; questa capacità, coerentemente con quanto precedentemente consultato da Terna, è intermedia tra la capacità produttiva nuova e la pura capacità produttiva esistente, in quanto, in relazione al periodo di consegna, può essere oggetto soltanto dei contratti dedicati alla capacità

produttiva esistente e, rispetto al premio massimo, è equiparata alla capacità produttiva nuova, in modo da agevolare l'implementazione dei relativi progetti di adeguamento;

- con il parere 281/2019/R/eel, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 379/03, l'Autorità ha espresso al Ministro dello Sviluppo economico parere favorevole in merito allo schema di approvazione della proposta di disciplina del mercato della capacità elaborata da Terna, in quanto ha considerato detta proposta coerente con gli indirizzi ministeriali e, per i profili diversi da quelli oggetto dei predetti indirizzi, con i criteri e le condizioni di cui alla deliberazione ARG/elt 98/11, come modificata e integrata dalla deliberazione 261/2018/R/eel;
- la proposta di disciplina del mercato della capacità è stata approvata dal Ministro dello Sviluppo economico con il decreto 28 giugno 2019; la menzionata disciplina:
  - definisce un'“*unità di produzione da adeguare*” come un'unità esistente “*assoggettata a un provvedimento approvato dalle competenti autorità che preveda l'obbligo di adeguamento a prefissati requisiti di sicurezza, compatibilità ambientale o di qualsiasi altro genere, da completare entro l'inizio del periodo di consegna pena la decadenza dell'autorizzazione all'esercizio e/o la dismissione dell'impianto. Tali unità sono considerate come capacità nuova autorizzata.*”;
  - esclude la facoltà di stipulare un contratto della durata di quindici anni per le unità di produzione da adeguare;
  - prevede, nel caso di dette unità, specifici obblighi in capo ai soggetti che intendono essere ammessi alle procedure e agli assegnatari;
- nel mese di novembre 2019 si sono tenute le prime due aste del mercato della capacità, relative ai periodi di consegna 2022 e 2023;
- con il decreto 28 ottobre 2021 sono state approvate le proposte di modifica avanzate da Terna, previa consultazione pubblica, con riferimento alla disciplina del mercato della capacità, dopo che l'Autorità ha verificato la conformità delle medesime proposte rispetto ai criteri di cui alla deliberazione ARG/elt 98/11;
- nel mese di febbraio 2022 si è svolta l'asta del mercato della capacità relativa all'anno di consegna 2024;
- con la deliberazione 247/2023/R/eel, l'Autorità ha definito i criteri e le condizioni per il funzionamento del sistema di approvvigionamento a termine di capacità di stoccaggio elettrico, ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo 210/21, integrando la deliberazione ARG/elt 98/11 al fine di garantire che il fabbisogno di adeguatezza da approvvigionare per il tramite del mercato della capacità o la relativa offerta di capacità scontino il contributo fornito dalle risorse di stoccaggio contrattualizzate mediante il predetto sistema;
- ai fini dello svolgimento delle procedure concorsuali per l'approvvigionamento di capacità per gli anni di consegna 2025, 2026, 2027 e 2028, con il decreto 9 maggio 2024 sono state approvate le proposte di modifica formulate da Terna, previa consultazione pubblica, in relazione alla disciplina del mercato della capacità, in seguito alla verifica di conformità svolta dall'Autorità sulle citate proposte rispetto ai criteri di cui alla deliberazione ARG/elt 98/11;

- nel mese di luglio 2024 si è tenuta la procedura concorsuale del mercato della capacità per l'anno di consegna 2025;
- per quanto attiene alle unità di produzione da adeguare, l'impostazione generale delle discipline approvate con i decreti 28 ottobre 2021 e 9 maggio 2024 è rimasta sostanzialmente immutata rispetto a quella della disciplina di cui al decreto 28 giugno 2019.

**CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:**

- con la comunicazione Terna, oltre a trasmettere la proposta di disciplina del meccanismo di approvvigionamento di capacità di stoccaggio elettrico di cui al decreto legislativo 210/21, Terna ha segnalato al Ministero l'esigenza di modificare la disciplina del mercato della capacità in vista dell'asta per il periodo di consegna 2026, al fine di eliminare la fattispecie delle *“unità di produzione da adeguare”*; l'esigenza deriva dal fatto che:
  - la definizione di unità di produzione da adeguare si presta a possibili condotte opportunistiche degli operatori a fronte di modifiche impiantistiche da loro stessi sollecitate e/o di entità non significativa oppure ad un frazionamento degli interventi con l'obiettivo di vedersi riconosciuto per più anni il premio della capacità nuova;
  - ritiene che la citata definizione non possa essere ulteriormente declinata nella disciplina del mercato della capacità, in quanto le prescrizioni di esercizio che possono interessare le unità di produzione sono le più disparate e l'entità dei lavori da effettuare assai diversa;
- alla luce di ciò, Terna ha richiesto al Ministero di valutare l'opportunità di eliminare la fattispecie delle unità di produzione da adeguare, a partire dall'asta con periodo di consegna 2026;
- Terna ha altresì proposto di contabilizzare nelle prossime aste del mercato della capacità il contributo all'adeguatezza della capacità rinnovabile approvvigionata tramite il meccanismo di contrattualizzazione che entrerà in vigore nei prossimi mesi (FERX) ove l'entrata in esercizio prevista della menzionata capacità sia coerente con la consegna delle aste del mercato della capacità, analogamente a quanto stabilito dalla deliberazione 247/2023/R/eel con riferimento alla capacità di stoccaggio contrattualizzata tramite il meccanismo di approvvigionamento di capacità di stoccaggio elettrico;
- con la lettera 30 settembre 2024, il Ministero ha richiesto un parere *ex* articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 379/03 in merito a uno schema di decreto ministeriale; con detto schema si intende stabilire che:
  - a) per il corretto funzionamento del mercato, le previsioni della disciplina approvata riguardanti la definizione di unità di produzione da adeguare non trovino applicazione alle procedure concorsuali per l'approvvigionamento di capacità svolte successivamente all'entrata in vigore dello stesso decreto; ciò è motivato dal fatto che dette previsioni presentano margini di indeterminatezza tali da non consentire di discernere in modo univoco, trasparente e non discriminatorio gli

interventi di adeguamento degli impianti che giustificano il riconoscimento di una maggiore remunerazione e dall'opportunità di prevedere che, per il corretto funzionamento del mercato della capacità, non operino trattamenti differenziati in termini di obblighi e diritti contrattuali con riguardo agli impianti riguardanti la capacità esistente;

- b) Terna consideri, nella definizione della curva di offerta di ciascuna procedura concorsuale, una stima del contributo all'adeguatezza - tradotto in capacità disponibile in probabilità - derivante dall'evoluzione stimata in modo prudentiale della nuova capacità di generazione da fonti rinnovabili e di accumulo elettrico che non partecipa alla procedura e che entrerà in esercizio tra la data di esecuzione della stessa e l'inizio del relativo anno di consegna, così da contrattualizzare le risorse nella misura strettamente necessaria in funzione dell'obiettivo di adeguatezza prestabilito (di seguito: previsione sulla curva di offerta).

**RITENUTO OPPORTUNO:**

- segnalare quanto segue in merito alla parte della lettera 30 settembre 2024 che attiene alle unità di produzione da adeguare:
  - a) sotto il profilo teorico, l'utilità della categoria della capacità produttiva da adeguare, che, secondo l'impostazione adottata dal 2018 in poi, include unità di produzione alle quali è riconosciuto il premio della capacità nuova per un periodo di durata pari a un anno, risiede nella sua natura ibrida, presentando caratteristiche sia della capacità esistente sia di quella nuova; si tratta di capacità esistente su cui, al fine di evitare la decadenza dell'autorizzazione all'esercizio e/o la dismissione dell'impianto, occorre realizzare interventi di adeguamento imposti dalle autorità competenti; i citati interventi, da un lato, costituiscono, rispetto alla capacità esistente originaria, un fattore di novità su cui si fonda il riconoscimento di una remunerazione non inferiore a quella della capacità esistente, ma, dall'altro lato, non sono di entità tale da configurarsi come rifacimento dell'impianto o realizzazione *ex novo* dello stesso;
  - b) secondo quanto evidenziato da Terna nella comunicazione omonima, sulla scorta anche dell'esperienza maturata nelle procedure concorsuali sinora svolte, il numero delle unità per le quali è stata richiesta la qualifica come unità di produzione da adeguare si è rivelato particolarmente contenuto e le vigenti disposizioni della disciplina del mercato della capacità in merito alla categoria delle unità di produzione da adeguare non sembrano sufficienti a evitare eventuali condotte degli operatori volte a creare le condizioni per classificare le proprie unità nella categoria delle unità di produzione da adeguare e ottenere così una remunerazione maggiorata, a fronte di interventi che possono risultare anche poco significativi o suddivisi nel tempo per assicurarsi il premio della capacità nuova per più anni;
  - c) prendendo atto del fatto che la via di declinare ulteriormente la disciplina del mercato della capacità nella parte che attiene alle unità di produzione da adeguare, con l'obiettivo di ostacolare le condotte sopra descritte, non è ritenuta percorribile

- da Terna per le ragioni e le difficoltà esplicitate nell'omonima comunicazione, appare condivisibile stabilire che le disposizioni della vigente disciplina riguardanti la definizione di unità di produzione da adeguare non siano applicate alle prossime procedure concorsuali per l'approvvigionamento di capacità;
- d) peraltro, se si considera l'esiguo numero di unità per le quali, nelle aste organizzate finora da Terna, è stata richiesta la qualifica come unità di produzione da adeguare, nei fatti si sta rivelando limitata l'utilità sistemica della fattispecie delle unità di produzione da adeguare nel disegno complessivo del meccanismo;
  - e) l'adozione dello schema di decreto di cui alla lettera 30 settembre 2024 implicherà l'automatica disapplicazione – per coerenza e in parallelo – dei criteri e delle condizioni di cui alla deliberazione ARG/elt 98/11 in tema di capacità produttiva da adeguare;
- evidenziare quanto segue in merito alla parte della lettera 30 settembre 2024 che riguarda la previsione sulla curva di offerta:
    - a) la menzionata previsione contribuisce a contenere la contrattualizzazione di risorse per l'adeguatezza nel mercato della capacità e, conseguentemente, a limitare l'onere della misura;
    - b) tuttavia, ove la previsione sulla curva di offerta sia volta a considerare anche il contributo di capacità nuova non contrattualizzata (di seguito: capacità virtuale), occorre considerare che detta capacità è contraddistinta da elementi di incertezza più accentuati rispetto alla capacità di cui attualmente si tiene conto ai fini dell'individuazione dell'esito dell'asta del mercato della capacità, tra cui la capacità nuova qualificata e offerta, la capacità nuova contrattualizzata in precedenti procedure, la capacità esistente qualificata non offerta, la capacità non qualificata diversa da quella assoggettata a provvedimenti di dismissione od oggetto di richiesta di dismissione; la capacità virtuale, infatti, oltre al rischio associato alla sua costruzione e messa in esercizio, non è oggetto di alcun contratto che vincoli uno specifico operatore a realizzarla e, se la relativa contrattualizzazione è attesa nell'ambito di un meccanismo di approvvigionamento che non è ancora operativo, sconta anche i rischi connessi alle tempistiche di avvio del meccanismo su cui si fonda la sostenibilità del relativo progetto, soprattutto nel caso in cui l'implementazione del meccanismo non dipenda esclusivamente da decisioni dello Stato italiano; una corretta valutazione dei rischi sopra descritti è dunque fondamentale per evitare il rischio di approvvigionarsi di un quantitativo di risorse minore del necessario ai fini dell'adeguatezza;
    - c) per quanto evidenziato alla precedente lettera, appare opportuno che, con riferimento a un dato periodo di consegna, le procedure dedicate all'approvvigionamento di nuova capacità di generazione da fonti rinnovabili e di sistemi di accumulo siano svolte, per quanto possibile, prima di quelle del mercato della capacità, in modo tale che, in detto mercato, si possa tenere conto del contributo all'adeguatezza derivante da nuova capacità che sia già contrattualizzata nell'ambito dei meccanismi di approvvigionamento diversi dal mercato della capacità;

- d) ai fini della sua applicazione, la previsione sulla curva di offerta sembra necessitare della definizione di ulteriori aspetti implementativi in ordine, ad esempio, alla metodologia di determinazione della stima del contributo all'adeguatezza, al processo di elaborazione e verifica della metodologia e dei relativi risultati e al livello di pubblicità sui diversi profili sostanziali e procedurali

### **DELIBERA**

1. di esprimere nei termini espliciti in premessa il parere in merito allo schema di decreto ministeriale, di cui alla lettera 30 settembre 2024;
2. di trasmettere il presente parere al Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica;
3. di pubblicare il presente parere sul sito internet dell'Autorità [www.arera.it](http://www.arera.it).

3 ottobre 2024

IL PRESIDENTE  
*Stefano Besseghini*