

MEMORIA

162/2025/R/GAS

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE IN MERITO ALLA PROPOSTA DI
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) 2017/1938
PER QUANTO RIGUARDA IL RUOLO DELLO STOCCAGGIO DEL
GAS NELL'ASSICURARE L'APPROVVIGIONAMENTO DI GAS
PRIMA DELLA STAGIONE INVERNALE**

Memoria per la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei
Deputati

8 aprile 2025

Premessa

La Commissione europea ha presentato lo scorso 5 marzo 2025 una proposta di modifica del Regolamento (UE) 2017/1938, volta a rafforzare il ruolo dello stoccaggio nell'assicurare l'approvvigionamento di gas prima della stagione invernale e a prorogare fino al 31 dicembre 2027 le misure relative agli obblighi di riempimento degli stoccaggi.

Le disposizioni prorogate sono state introdotte nel quadro normativo europeo dal Regolamento (UE) 2022/1032 che, in risposta alla crisi dei prezzi dell'energia del 2022, aveva previsto, in via temporanea fino al 2025, obblighi nazionali di riempimento degli stoccaggi sotterranei di gas. Nello specifico, aveva introdotto l'obiettivo obbligatorio di riempimento degli stoccaggi del 90% all'1 novembre di ogni anno, con una serie di obiettivi intermedi per ciascuno Stato membro previsti per i mesi di maggio, luglio, settembre e febbraio (cd. "*traiettoria di riempimento*").

La proroga delle misure di riempimento trova collocazione nell'attuale contesto geopolitico e nella conseguente volatilità dei prezzi sui mercati mondiali del gas naturale a partire dall'autunno 2024 che, sul mercato europeo del gas, ha raggiunto preoccupanti picchi di prezzo a metà febbraio 2025.

L'obiettivo della proposta è quello di limitare i potenziali rischi di approvvigionamento in vista della stagione invernale e di offrire elementi di stabilità di prezzo agli operatori di mercato e ai consumatori. La Commissione europea motiva la proroga delle misure, in particolare, con la necessità di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e la resilienza del sistema energetico dell'Unione europea, riducendo le sollecitazioni sul sistema e intervenendo per contrastare sia la strumentalizzazione delle forniture di gas russo sia la volatilità del mercato.

La proposta di Regolamento è composta da due articoli.

L'articolo 1 introduce una modifica all'articolo 22, comma 4, del Regolamento (UE) 2017/1938 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, al fine di prorogare al 31 dicembre 2027 le misure sullo stoccaggio del gas di cui all'articolo 2, punti da 27 a 31, la cui scadenza era invece prevista al 31 dicembre 2025. L'articolo 2 della proposta riguarda l'entrata in vigore e l'applicazione del Regolamento medesimo.

La misura è temporanea e sarà riconsiderata nel contesto della revisione complessiva del quadro normativo europeo sulla sicurezza energetica programmata nel corso del 2026, nell'ambito della quale saranno valutate, ove necessarie, misure più strutturali per lo stoccaggio di gas.

La proposta legislativa è accompagnata da una raccomandazione con cui la Commissione europea incoraggia gli Stati membri ad utilizzare opzioni di flessibilità in relazione al raggiungimento degli obiettivi di riempimento già per l'anno termico dello stoccaggio 2025/2026. In particolare, la Commissione europea invita ad un approccio che tenga conto degli impatti sul funzionamento del mercato interno dell'energia delle misure introdotte per supportare le traiettorie di riempimento e l'obiettivo di riempimento per l'1 novembre 2025, considerando altresì il loro impatto sulla stabilità e sul corretto funzionamento dei mercati dei derivati.

In tale contesto, la Commissione europea ritiene che il quadro normativo per conseguire l'obiettivo dell'1 novembre 2025 dovrà essere abbastanza flessibile durante la stagione di riempimento, in modo da permettere di reagire rapidamente alle condizioni di mercato e, soprattutto, di sfruttare le migliori condizioni di acquisto. Gli obiettivi intermedi di riempimento diventano quindi "indicativi" e potranno essere modificati tenendo conto sia di condizioni tecniche sia di specifiche condizioni di mercato, così da fornire flessibilità ai partecipanti al mercato, limitando al contempo le sollecitazioni sul sistema ed evitandone le distorsioni.

Le discussioni al momento in corso presso le Istituzioni europee, in particolare presso il Consiglio dell'Unione europea, hanno posto in luce l'esigenza di diversi Stati membri di introdurre ulteriori elementi di flessibilità, con particolare riferimento alla natura indicativa e non cogente degli obiettivi intermedi e alla conseguente limitazione degli obblighi in capo agli Stati membri in caso di loro mancato raggiungimento. Il Parlamento europeo ha più recentemente avviato l'esame del dossier, che dovrebbe concludersi nel corso di una sessione plenaria nel mese di maggio 2025. L'approvazione definitiva del Regolamento è attesa entro il prossimo giugno.

Attuazione nel sistema italiano degli obblighi di riempimento

Il Regolamento (UE) 2022/1032 impone agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per garantire il raggiungimento degli obiettivi di riempimento. Tali misure possono includere:

- a) *imporre ai fornitori di gas di stoccare volumi minimi di gas negli impianti di stoccaggio, incluso negli impianti di stoccaggio sotterraneo del gas e/o negli impianti di stoccaggio di GNL, laddove tali volumi devono essere determinati sulla base della quantità di gas fornita dai fornitori di gas ai clienti protetti;*
- b) *imporre ai gestori dei sistemi di stoccaggio di offrire le proprie capacità ai partecipanti al mercato;*

- c) *imporre ai gestori del sistema di trasporto o a entità designate dallo Stato membro di acquistare e gestire riserve di bilanciamento esclusivamente allo scopo di svolgere le proprie funzioni di gestori del sistema di trasporto e, ove necessario, imporre un obbligo su altre entità designate ai fini della sicurezza dell'approvvigionamento di gas in caso di emergenza di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera c);*
- d) *utilizzare strumenti coordinati, quali piattaforme per l'acquisto di GNL, con altri Stati membri per massimizzare l'utilizzo del GNL e ridurre gli ostacoli infrastrutturali e normativi all'uso condiviso del GNL per riempire gli impianti di stoccaggio sotterraneo del gas;*
- e) *ricorrere a un meccanismo volontario di acquisizione congiunta di gas naturale per la cui applicazione la Commissione può, se necessario, emanare orientamenti entro il 1° agosto 2022;*
- f) *fornire incentivi finanziari ai partecipanti al mercato, compresi i gestori dei sistemi di stoccaggio, come contratti per differenza, o compensare i partecipanti al mercato per la perdita di ricavi o per i costi da essi sostenuti imputabili agli obblighi imposti ai partecipanti al mercato, compresi i gestori dei sistemi di stoccaggio, che non possono essere coperti dai ricavi;*
- g) *imporre ai detentori di capacità di stoccaggio di utilizzare o svincolare le capacità prenotate inutilizzate e obbligare nel contempo il detentore di capacità di stoccaggio che non la utilizza a pagare il prezzo convenuto per l'intera durata del contratto di stoccaggio;*
- h) *adottare strumenti efficaci per l'acquisto e la gestione dell'impianto di stoccaggio strategico da parte di entità pubbliche o private, a condizione che tali strumenti non comportino distorsioni della concorrenza o non alterino il buon funzionamento del mercato interno;*
- i) *designare un'entità specificamente incaricata di raggiungere l'obiettivo di riempimento nel caso in cui esso non sia altrimenti raggiunto;*
- j) *applicare sconti sulle tariffe di stoccaggio;*
- k) *riscuotere le entrate necessarie per recuperare il capitale e le spese operative relative agli impianti di stoccaggio regolamentati, come tariffe di stoccaggio e un onere specifico incorporato nelle tariffe di trasporto, da riscuotere solo ai punti di uscita verso i clienti finali situati all'interno degli stessi Stati membri, a condizione che le entrate riscosse attraverso le tariffe non siano superiori alle entrate autorizzate*

Per ottemperare agli obblighi di riempimento, il decreto-legge n. 17/22 ha previsto di ottimizzare il ciclo di iniezione per l'anno termico dello stoccaggio 2022/2023, al fine di portare il riempimento degli stoccaggi ad almeno il 90% delle capacità di stoccaggio

nazionale disponibili anche mediante particolari condizioni di esercizio degli stoccaggi, nonché mediante le relative modalità di allocazione dello spazio di stoccaggio di modulazione e i relativi obblighi di iniezione.

Inoltre, con i decreti ministeriali del 22 giugno 2022, n. 253, e del 20 luglio 2022, n. 287, è stato affidato rispettivamente al Responsabile del bilanciamento (Snam) e al Gestore dei servizi energetici (GSE) il compito di accelerare il riempimento degli stoccaggi nazionali attraverso il cd. “*servizio di riempimento degli stoccaggi di ultima istanza*”. I medesimi decreti hanno, altresì, disciplinato le modalità con cui è reso disponibile lo stoccaggio di ultima istanza, prevedendo che il Regolatore nazionale ne salvaguardi l’equilibrio economico-finanziario. A tal fine, l’Autorità è intervenuta con la delibera 274/2022/R/gas, al fine di determinare le modalità di approvvigionamento del gas da parte del Responsabile del bilanciamento nell’ambito del servizio di riempimento degli stoccaggi di ultima istanza, nonché allo scopo di soddisfare gli aspetti economici afferenti alla Cassa per i Servizi Energetici ed Ambientali (CSEA). Successivamente, con la delibera 169/2023/R/gas, l’Autorità ha provveduto a coprire gli squilibri registrati nelle partite economiche nel servizio di stoccaggio di ultima istanza per la parte eccedente i contributi derivanti dalla finanza pubblica.

Con il decreto dell’1 aprile 2022, n.138, è stato assegnato a questa Autorità il compito di prevedere, per l’anno termico dello stoccaggio 2022/2023, meccanismi per favorire l’effettiva iniezione del gas, in particolare, attraverso meccanismi basati su prezzi di riserva nulli per l’allocazione della capacità, accoppiati a contratti per differenza a due vie. In ottemperanza alle suddette disposizioni, oltre ai prezzi di riserva nulli, l’Autorità ha introdotto un meccanismo denominato “*premio giacenza*” da riconoscere ai volumi di gas in giacenza al termine dell’iniezione e un meccanismo denominato “*contratti per differenza a due vie*” a copertura del rischio di prezzo tra i prezzi del gas nel periodo di iniezione e i prezzi del gas durante il periodo di erogazione invernale.

Tali meccanismi hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi di riempimento previsti dal Regolamento (UE) 2017/1938 (sono stati approvvigionati infatti circa 114 milioni di MWh), ma hanno comportato costi significativi a carico del sistema, pari a circa 5.450 milioni di euro, al netto dei ricavi derivanti dalla vendita dei quantitativi acquistati nel quadro del servizio di ultima istanza. Ciò induce a ritenere condivisibile l’approccio di ampliare gli attuali margini di flessibilità riconosciuti dal Legislatore europeo, al fine di poter considerare la presenza di specifiche condizioni di mercato che rendano giustificabile una deviazione dalla traiettoria di riempimento, contemperando gli obiettivi di economicità del sistema con la sicurezza delle forniture.

I vincoli di riempimento, a maggior ragione in presenza di obiettivi intermedi vincolanti, rischiano di creare tensioni nel mercato durante il periodo (estivo) di riempimento e di

incrementare i prezzi del gas durante il medesimo periodo per tutto il mercato. Inoltre, gli stessi vincoli determinano una situazione in cui il gas iniettato per ragioni di sicurezza e, quindi, non necessario nelle normali condizioni di mercato durante il periodo invernale, crea una condizione di mercato potenzialmente “lungo” durante il periodo invernale e può essere esso stesso causa dell’inversione di prezzo estate-inverno (con prezzi invernali inferiori a quelli estivi), che rendono antieconomico il riempimento e costringono ad adottare conseguenti misure onerose.

Sicurezza delle forniture e principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà, previsto dall’articolo 5 del Trattato sull’Unione europea (TUE), risulta particolarmente rilevante per le competenze condivise fra Unione europea e Stati membri e garantisce che le decisioni siano adottate al livello più efficace, sia esso dell’Unione europea o dei singoli Stati membri. Tale principio è particolarmente importante nelle competenze condivise, come quelle di politica energetica, definite ai sensi dell’articolo 194 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE). Quest’ultimo, in estrema sintesi, prevede che l’Unione europea definisca il quadro normativo e gli obiettivi generali, come i target di decarbonizzazione e la regolamentazione del mercato energetico, mentre gli Stati membri mantengono il controllo sul proprio mix energetico, sulle scelte di investimento e sulle misure nazionali di sicurezza energetica. In tale contesto è incoraggiata la cooperazione fra gli Stati membri, in particolare, nell’implementazione della normativa a livello nazionale, ferma restando la prerogativa per i Governi nazionali di adottare politiche indipendenti in base alle proprie esigenze.

Il recente periodo di crisi dei prezzi dell’energia ha riportato l’attenzione sul complesso equilibrio che esiste fra il principio di sussidiarietà e la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, inducendo l’Unione europea a bilanciare il diritto degli Stati membri di decidere la propria politica energetica con la necessità di una risposta coordinata alle crisi.

Se è indubbio che, specialmente in un contesto di crisi globale e di tensioni geopolitiche, la sicurezza delle forniture richieda una maggiore cooperazione tra Stati membri, è altrettanto chiaro che i costi di implementazione del Regolamento (UE) 2022/1032 sono stati determinati in larga misura dalle caratteristiche strutturali dei mercati e della domanda di gas naturale nei diversi Stati membri, con un onere maggiore a carico di Paesi come l’Italia, in cui il gas naturale non è solo fonte marginale per la produzione di energia elettrica ma svolge ancora un ruolo importante negli usi domestici per il riscaldamento e per alcuni usi industriali.

In ragione di quanto sopra esposto, pur riconoscendo l'esigenza di estendere i termini degli obblighi di riempimento nell'attuale contesto di forte volatilità dei prezzi e di forti tensioni geopolitiche, l'esperienza degli ultimi anni rende necessaria l'introduzione di un maggiore grado di flessibilità nella previsione di tali obblighi, per contenere l'impatto sui consumatori italiani.

A tal fine, questa Autorità propone di segnalare alle Istituzioni comunitarie preposte all'approvazione del provvedimento in discussione l'opportunità di prevedere, per ogni Stato membro, adeguati margini di flessibilità per il raggiungimento dell'obiettivo di riempimento del 90%, concedendo altresì la possibilità di deviare dallo stesso, ove giustificato da condizioni di mercato che ne renderebbero particolarmente oneroso il conseguimento.

Infine, può essere utile considerare anche l'opportunità di allentare i termini temporali per il raggiungimento dell'obiettivo oggi previsti all'1 novembre, estendendo tale termine ad un intervallo temporale compreso tra ottobre e dicembre, in modo da offrire ulteriori margini che consentano di superare potenziali specificità delle condizioni dei diversi mercati.

Meccanismi di copertura dei costi degli obblighi di riempimento degli stoccaggi

Nell'attuale contesto di revisione del quadro normativo europeo sulla sicurezza energetica, si ritiene opportuno evidenziare la necessità di soffermarsi sull'impatto potenzialmente distorsivo dei meccanismi di copertura dei costi di stoccaggio prescelti dai diversi Stati membri, in assenza di regole condivise.

In Italia la copertura dei costi derivanti dagli obblighi del servizio di riempimento degli stoccaggi di ultima istanza è stata assicurata dalle risorse raccolte tramite un corrispettivo applicato ai punti di uscita nazionali dalla rete di trasporto e da appositi finanziamenti disposti dal Governo e dal Parlamento sul bilancio nazionale.

Tuttavia, in assenza di norme europee condivise in ordine alle regole di copertura di tali meccanismi, in Germania, tra il mese di ottobre 2022 e il mese di dicembre 2024, sono state introdotte misure nazionali che prevedevano l'applicazione di appositi corrispettivi per la copertura dei costi derivanti dagli obblighi europei anche ai punti di interconnessione con l'estero, in ragione dei flussi di gas naturale in transito esportati verso altri mercati (cd. "*neutrality charge*"). Tale misura ha avuto significativi effetti distorsivi sui mercati finali, facendo registrare aumenti dei costi di trasporto ai punti di interconnessione alla frontiera tedesca, con impatti significativi sui mercati finali. In Italia l'effetto di tale misura ha determinato un incremento del costo di trasporto del 40%, mentre in altri Paesi, Slovacchia e Belgio, i costi di trasporto sono aumentati addirittura

del 65%. Più volte si è richiamata l'attenzione del Consiglio europeo e dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) sugli effetti distorsivi della misura tedesca, soprattutto da parte dei Paesi maggiormente colpiti dalla stessa.

Pur riconoscendo gli effetti distorsivi sui mercati finali del gas naturale derivanti dall'applicazione unilaterale di tale misura - effetti peraltro confliggenti con lo spirito di solidarietà richiesto a livello europeo dal Regolamento stesso - le analisi condotte da ACER hanno riconosciuto l'assenza di norme comuni relative ai meccanismi di copertura adottati.

Tale dibattito, ancora attuale, soprattutto in vista di una possibile estensione degli obblighi di riempimento degli stoccaggi, **evidenzia la necessità di introdurre uno specifico divieto di trasferire i costi attraverso le tariffe transfrontaliere e di avviare una riflessione sulle modalità di imputazione dei costi della sicurezza a livello europeo in un contesto di solidarietà e in linea con il buon funzionamento del mercato.** In proposito, si ritiene opportuno il sostegno a livello europeo di un maggiore coordinamento delle misure nazionali che, in un quadro armonizzato, eviti effetti distorsivi sui mercati del gas.