

MEMORIA

108/2022/I/COM

**AUDIZIONE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI AMBIENTE IN MERITO AL DISEGNO DI LEGGE DI
CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 1 MARZO 2022,
N. 17, RECANTE “MISURE URGENTI PER IL CONTENIMENTO DEI
COSTI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS NATURALE, PER LO
SVILUPPO DELLE ENERGIE RINNOVABILI E PER IL RILANCIO
DELLE POLITICHE INDUSTRIALI” (AC. 3495)**

Memoria per le Commissioni riunite Ambiente, territorio e lavori pubblici e Attività
produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati

15 marzo 2022

1. Premessa

Questa Autorità, nel richiamare ogni considerazione svolta da quando, ormai quasi un anno fa, si è iniziato ad assistere al vertiginoso aumento dei prezzi dell'energia elettrica e del gas naturale, si soffermerà, nell'ambito dell'analisi del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, recante "*Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*", sulle seguenti disposizioni:

- articoli 1 e 2 che, rispettivamente, rinnovano, con riferimento al secondo trimestre 2022, l'azzeramento delle aliquote relative agli oneri generali di sistema afferenti al settore elettrico applicate alle utenze domestiche e non domestiche in bassa tensione, per altri usi, con potenza disponibile fino a 16,5 kW, nonché alle utenze con potenza disponibile pari o superiore a 16,5 kW, anche connesse in media e alta/altissima tensione o per usi di illuminazione pubblica o di ricarica di veicoli elettrici in luoghi accessibili al pubblico (articolo 1), e, riguardo al settore del gas naturale, il compito, conferito a questa stessa Autorità sempre per il secondo trimestre 2022, di ridurre le aliquote relative agli oneri generali di sistema fino a concorrenza dell'importo di 250 milioni di euro (articolo 2, commi 3 e 4);
- articolo 3 che dispone la rideterminazione per il secondo trimestre 2022, da parte di questa Autorità, delle agevolazioni relative alle tariffe per la fornitura di energia elettrica riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati ed ai clienti in gravi condizioni di salute e la compensazione per la fornitura di gas naturale, in modo da minimizzare gli incrementi della spesa per la fornitura, fino a concorrenza dell'importo di 400 milioni di euro;
- articolo 16 che reca disposizioni in merito all'avvio e allo svolgimento, da parte del Gestore dei servizi energetici (GSE), di procedure per l'approvvigionamento di lungo termine di gas naturale di produzione nazionale da parte dei titolari di concessioni di coltivazione di gas;
- articolo 21 che prevede l'adozione, da parte del Ministro della Transizione ecologica, di misure volte a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti per il sistema del gas naturale e di misure di salvaguardia, in caso di crisi improvvisa sul mercato dell'energia e qualora fosse minacciata l'integrità fisica o la sicurezza delle persone, delle apparecchiature o degli impianti o l'integrità del sistema del gas naturale o del sistema elettrico.

2. Le disposizioni per il contenimento dei prezzi per il II trimestre 2022

L'articolo 1 del decreto-legge in esame dispone l'azzeramento, per il secondo trimestre 2022, degli oneri generali di sistema di tutte le tipologie di utenze elettriche. Si tratta di una misura che comporta l'impegno di 3 miliardi di euro, cui si aggiungono le risorse previste dall'articolo 2, comma 3, per un importo di 250 milioni di euro, per gli oneri generali di sistema del gas naturale, e quelle stanziare, a favore dei titolari dei bonus sociali, dall'articolo 3 pari a 400 milioni di euro.

Sono evidentemente misure di grande impatto economico, che si sommano alle precedenti già adottate dal Governo a tutela dei consumatori di energia elettrica e di gas, che l'Autorità non può che accogliere con favore, considerato il loro effetto di attenuazione della spesa energetica, a fronte dell'attuale andamento dei prezzi dell'energia, sia delle famiglie e, tra queste, in particolare quelle in difficoltà economica, sia di imprese e pubbliche amministrazioni.

È questo il quarto trimestre in cui si dispiega, con livelli che sono stati via via crescenti a partire dal 1° luglio 2021, l'azione di mitigazione del Governo sulla quota di spesa energetica riferibile agli oneri generali di sistema. Dopo quattro trimestri si è, in sostanza, realizzata quella misura di copertura, attraverso la fiscalità generale, degli oneri generali di sistema che l'Autorità aveva più volte auspicato, con effetti sia di più coerente redistribuzione degli oneri in base alla capacità contributiva sia – aspetto forse finora non ancora posto nel giusto risalto – di sollievo anche per gli operatori del segmento della vendita che, in un momento di forti tensioni sui prezzi delle *commodity*, possono contare, in particolare nell'ambito del mercato elettrico, sulla minore necessità di prestare garanzie finanziarie altrimenti richieste sulle partite relative agli oneri generali di sistema. Va rilevato che, in questo periodo, il sistema energetico ha continuato a gestire in autonomia, tramite la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) e il GSE, l'articolato sistema di incentivazioni delle fonti rinnovabili e gli altri meccanismi di sostegno, facendo però leva su risorse finanziarie del bilancio dello Stato, anziché solo sulle bollette.

Nel concordare sull'utilità e sull'efficacia degli interventi legislativi in questione, l'Autorità ritiene, comunque, opportuno formulare alcune considerazioni circa la straordinarietà di questi interventi che, seppure ormai più volte ripetuti, hanno ciascuno un orizzonte temporale trimestrale e, quindi, assumono una natura prettamente congiunturale e transitoria.

La circostanza che ciascuna misura abbia una prospettiva temporale di brevissimo periodo (appunto trimestrale) non favorisce la prevedibilità di questa componente di costo sia per gli operatori sia per i consumatori, che faticano a individuare il possibile ripristino (anche se graduale) di tali componenti. Tale incertezza si somma a quella fortissima che caratterizza, ormai da diversi mesi, gli andamenti di mercato.

Pertanto, l'Autorità auspica una valutazione strutturale del Legislatore in ordine all'evoluzione a regime degli oneri generali di sistema relativi all'energia elettrica e al gas naturale, ribadendo che, innanzitutto, dovrebbe essere reso strutturale l'utilizzo dei proventi derivanti dalla messa all'asta delle quote di emissione, al fine di coprire ampia parte degli oneri per l'incentivazione delle fonti rinnovabili, alleggerendo la pressione di tali oneri sulle bollette elettriche.

Inoltre, l'Autorità propone che il finanziamento di alcune politiche pubbliche, esogene al sistema energetico, che sono state finora oggetto di finanziamento tramite componenti tariffarie raccolte dagli utenti, possa essere ricondotto al sistema fiscale che - come evidenziato - assicura una maggiore equità contributiva. Si tratta, in particolare, delle politiche industriali di agevolazione alle imprese a forte consumo di energia elettrica e di gas (cd. "*imprese energivore e gasivore*"), delle politiche sociali per i bonus sociali alle famiglie in difficoltà economica, delle politiche di promozione dell'efficienza energetica tramite i cd. "*certificati bianchi*", delle politiche di sicurezza per lo smantellamento delle centrali e degli impianti nucleari e di quelle di agevolazione tariffaria per gli usi di trazione ferroviaria su rete RFI (ad esclusione di quella ad alta velocità).

Stabilire un percorso di **progressiva "strutturalizzazione" della copertura degli oneri generali di sistema con risorse ulteriori rispetto alla raccolta tramite le bollette** permetterebbe, da una parte, di offrire maggiore certezza agli operatori e ai consumatori e, dall'altra, di programmare la ripresa della raccolta degli oneri in bolletta, per la parte non coperta da risorse provenienti dalla fiscalità generale o dai proventi delle aste delle quote di emissione, con modalità che garantiscano maggiore trasparenza e prevedibilità.

Al fine di tenere conto della variabilità dei prezzi delle *commodity*, nell'ipotesi che la fase di incertezza che stiamo vivendo possa protrarsi nei prossimi mesi, la ripresa della raccolta degli oneri in bolletta potrebbe essere condizionata da meccanismi "*a trigger*", ossia automatismi resi noti *ex ante*, collegati all'andamento delle *commodity* stesse, rendendo così l'evoluzione delle componenti regolate dei prezzi energetici maggiormente prevedibili.

3. Misure per fronteggiare l'emergenza caro energia

A fronte dello straordinario aumento del livello e della volatilità del prezzo internazionale del gas naturale, l'articolo 16 del decreto-legge in conversione mira a contrastare le conseguenze dei rincari energetici sulla base produttiva del Paese, valorizzando la produzione nazionale.

L'aumento della quantità della produzione nazionale rafforzerebbe così sia i margini di sicurezza del sistema sia i prezzi finali, prevedendo la vendita dell'extra-produzione ai clienti industriali, tramite procedure di assegnazione di contratti decennali a condizioni e a prezzi che garantiscano un'equa remunerazione oltre alla copertura dei costi.

L'Autorità ritiene opportuno, con riferimento alla misura di cui all'articolo 16, **valutare che i contratti di acquisto a lungo termine**, previsti al comma 4, **non debbano essere in ultima istanza vincolati alla conclusione delle procedure**, disciplinate dal comma 5, **per la vendita del medesimo gas ai clienti**.

In tal modo, **tutti i consumatori potrebbero beneficiare di eventuali partite di gas acquistate dal GSE e non cedute, in esito alle procedure di cui al comma 5, attraverso la cessione della medesima energia a mercato e la retrocessione delle partite derivanti da eventuali differenziali di prezzo attraverso appositi corrispettivi**. Tali partite verrebbero a costituire una sorta di copertura di lungo periodo dalle oscillazioni dei prezzi per tutti i consumatori.

In più, tale approccio potrebbe consentire di gestire il rischio in caso di risoluzione anticipata dei contratti stipulati ai sensi del comma 5 o di differente durata dei medesimi.

Con l'obiettivo di garantire l'efficienza del processo, la procedura di cui al comma 5 dovrebbe prevedere un **meccanismo competitivo e la destinazione di eventuali differenze tra il prezzo di vendita e quello di acquisto alla generalità dei consumatori**; ciò in coerenza anche con la proposta precedente, che prevede che i rischi e i benefici della misura ricadano in ultima istanza sui consumatori.

4. Misure per aumentare la sicurezza delle forniture gas

In tema di misure volte ad aumentare la sicurezza delle forniture di gas, l'articolo 21 del decreto-legge in esame prevede che il Ministro della Transizione ecologica adotti, ai sensi del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, opportuni provvedimenti in funzione dell'esigenza di equilibrio tra domanda e offerta sul mercato nazionale, nonché misure di salvaguardia.

In materia di ottimizzazione del ciclo di iniezione degli stoccaggi nazionali, allo scopo di portare ad un riempimento al 90% delle capacità disponibili per l'inverno prossimo (comma 1, lettera a)), si ricorda che questa Autorità, consapevole dell'importanza degli stoccaggi di gas naturale per il sistema nazionale, i cui consumi dipendono per l'80-90% dalle importazioni da Paesi extra UE, ha sempre promosso una regolazione che, nel definire la struttura e i contenuti dei servizi di stoccaggio, contemperì gli obiettivi di piena valorizzazione della risorsa nel mercato con la sicurezza delle forniture. Ciò attraverso meccanismi di allocazione dei servizi e strumenti di incentivazione dei soggetti che li

erogano tali da adeguare la promozione della flessibilità con i vincoli all'utilizzo del servizio (quali, per esempio, gli obiettivi di riempimento degli stoccaggi), volti a garantire la massima disponibilità in caso di emergenza. Gli stoccaggi forniscono, infatti, circa la metà della flessibilità stagionale in Europa ma quasi il 100% in Italia; tanto che, oltre alla creazione dello stoccaggio strategico per motivi di sicurezza, con il processo di liberalizzazione, è emerso con evidenza che la capacità di stoccaggio nazionale di gas è per il Paese un' *essential facility*.

La regolazione nazionale, come già illustrato in occasione dell'audizione del 14 febbraio scorso, dinanzi la Commissione Industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica, in merito alla Comunicazione della Commissione europea "*Risposta all'aumento dei prezzi: un pacchetto di misure di intervento e di sostegno*" (memoria 50/2022/I/COM), già prevede vincoli a prelievi ed immissioni negli stoccaggi che ne favoriscono fortemente il pieno riempimento nella stagione estiva e ne garantiscono uno svuotamento progressivo finalizzato a garantirne la disponibilità anche nell'ultima parte dell'inverno, tipicamente la più critica per la copertura del fabbisogno in caso di punte di freddo, evitando in tal modo che gli operatori possano, per esempio, approvvigionare capacità di stoccaggio senza poi utilizzarla, come accaduto quest'anno in Germania e in Austria, perseguendo proprie politiche commerciali ma aumentando così i rischi legati alla sicurezza delle forniture.

Peraltro, i richiamati vincoli a prelievi ed immissioni assicurano che lo stoccaggio nel suo complesso sia utilizzato in linea con le esigenze di modulazione di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164. Essi, pertanto, consentono di perseguire la finalità richiamata alla lettera b) del comma 1 dell'articolo in esame, senza l'imposizione di nuovi obblighi in capo alle imprese di vendita, quali la diponibilità individuale di giacenza minima di stoccaggio, che sarebbero difficilmente conciliabili con lo sviluppo del mercato del gas.

A tal proposito, **l'Autorità ritiene che una maggiore armonizzazione della regolazione degli stoccaggi in Europa verso il modello italiano possa costituire uno strumento in grado di favorire un tempestivo riempimento degli stoccaggi e contribuire così a fronteggiare fenomeni di volatilità dei prezzi legati alla scarsità degli approvvigionamenti.** Ciò anche in considerazione del fatto che la riduzione del livello di sicurezza conseguente a tali circostanze non riguarda solo il Paese nel quale lo stoccaggio si trova, ma eventuali eventi eccezionali che produrrebbero effetti anche nel resto dell'Europa.

In considerazione dell'evoluzione del conflitto bellico tra Russia e Ucraina e delle possibili ripercussioni sulla sicurezza degli approvvigionamenti energetici nazionali, si è resa necessaria l'adozione di **iniziative immediate e straordinarie finalizzate a**

incrementare la disponibilità di volumi aggiuntivi di gas dai punti di interconnessione con gasdotti non interconnessi alla rete europea dei gasdotti e nei terminali di rigassificazione di GNL; pertanto, con l'obiettivo di contrastare l'insorgere di potenziali situazioni di emergenza, l'Autorità ha già provveduto, l'8 marzo scorso, ad implementare le disposizioni contenute nel decreto-legge in analisi (comma 1, lettera d). Infatti, con la delibera 97/2022/R/gas, "*Disposizioni urgenti in materia di corrispettivi di trasporto e di offerta delle capacità di erogazione degli stoccaggi*", l'Autorità ha previsto appositi dispositivi tariffari, volti a incrementare la disponibilità di gas dai punti di interconnessione con sistemi di Paesi extraeuropei e a favorire il riempimento degli stoccaggi nel breve termine.

L'aumento della disponibilità di gas può essere conseguito, appunto, anche attraverso la definizione di corrispettivi che, rispetto a quelli attualmente in vigore, siano economicamente più vantaggiosi, per le prenotazioni di nuova capacità di trasporto del gas naturale in ingresso nei punti di entrata da gasdotti non connessi alla rete europea di gasdotti e nei terminali di rigassificazione, nonché più svantaggiosi per le prenotazioni di nuova capacità di erogazione dagli stoccaggi.