



Bruxelles, 23 marzo 2022
(OR. en)

7478/22

ENER 99
ENV 265
COMPET 176
TRANS 171
CONSOM 69
IND 86
ECOFIN 254

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	23 marzo 2022
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2022) 138 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Sicurezza dell'approvvigionamento e prezzi dell'energia accessibili: opzioni per misure immediate e in vista del prossimo inverno

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2022) 138 final.

All.: COM(2022) 138 final



Bruxelles, 23.3.2022
COM(2022) 138 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Sicurezza dell'approvvigionamento e prezzi dell'energia accessibili:
opzioni per misure immediate e in vista del prossimo inverno**

INTRODUZIONE

Negli ultimi 12 mesi i prezzi al dettaglio del gas naturale e dell'energia elettrica sono aumentati rispettivamente del 65 % e del 30 %. L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia accresce le preoccupazioni sulla sicurezza dell'approvvigionamento in questa difficile situazione e ha aggravato la volatilità dei prezzi. I prezzi elevati dell'energia alimentano l'inflazione, danneggiano l'economia europea e incidono sulla ripresa dalla crisi COVID-19.

Nell'ambito della risposta a questa situazione eccezionale, nell'ottobre 2021 la Commissione europea ha adottato un **pacchetto di misure d'intervento e di sostegno**¹ per attenuare gli effetti sui consumatori e sulle imprese a livello dell'UE e degli Stati membri. Misure di sostegno mirate, atte a ridurre i costi dell'energia per i consumatori, le famiglie e le industrie, hanno contribuito ad alleviare la pressione.

L'8 marzo 2022 la **comunicazione REPowerEU**² della Commissione ha fornito ulteriori orientamenti agli Stati membri su come attenuare l'aumento dei prezzi dell'energia elettrica per le famiglie e le imprese e su come utilizzare gli ingenti profitti realizzati da alcuni produttori di energia elettrica per finanziare tali misure. Al fine di garantire un sistema energetico più sostenibile, in maggio la Commissione proporrà un piano per eliminare gradualmente la dipendenza dell'Europa dai combustibili fossili provenienti dalla Russia, aumentando nel contempo la resilienza del sistema energetico dell'UE.

Il 10 e l'11 marzo 2022, a Versailles, i leader dell'UE hanno convenuto³ di eliminare gradualmente, nel minor tempo possibile, la dipendenza dell'UE dalle importazioni di gas, petrolio e carbone dalla Russia e hanno invitato la Commissione a presentare entro la fine di marzo un piano per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e prezzi dell'energia accessibili durante la prossima stagione invernale. Parallelamente, sulla base della comunicazione dell'8 marzo 2022, i leader dell'UE si sono impegnati ad affrontare con urgenza l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia sui nostri cittadini e sulle nostre imprese, in particolare sui nostri cittadini vulnerabili e sulle PMI, e a prendere in considerazione opzioni concrete per gestire tale impatto, anche in occasione della prossima riunione del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022.

La presente comunicazione risponde all'invito dei leader. Presenta i vantaggi e gli svantaggi delle opzioni concrete eccezionali da attuare a breve termine per mitigare le impennate dei prezzi e propone altresì azioni europee collettive per affrontare le cause profonde del problema nel mercato del gas al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a prezzi ragionevoli per il prossimo inverno e oltre. A tale scopo i partenariati dell'UE con i paesi terzi consentirebbero l'acquisto collettivo di gas e idrogeno. Infine la proposta di una politica europea di stoccaggio del gas mira a migliorare la resilienza del sistema energetico dell'UE.

¹ Comunicazione "Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno", COM(2021) 660 final del 13.10.2021.

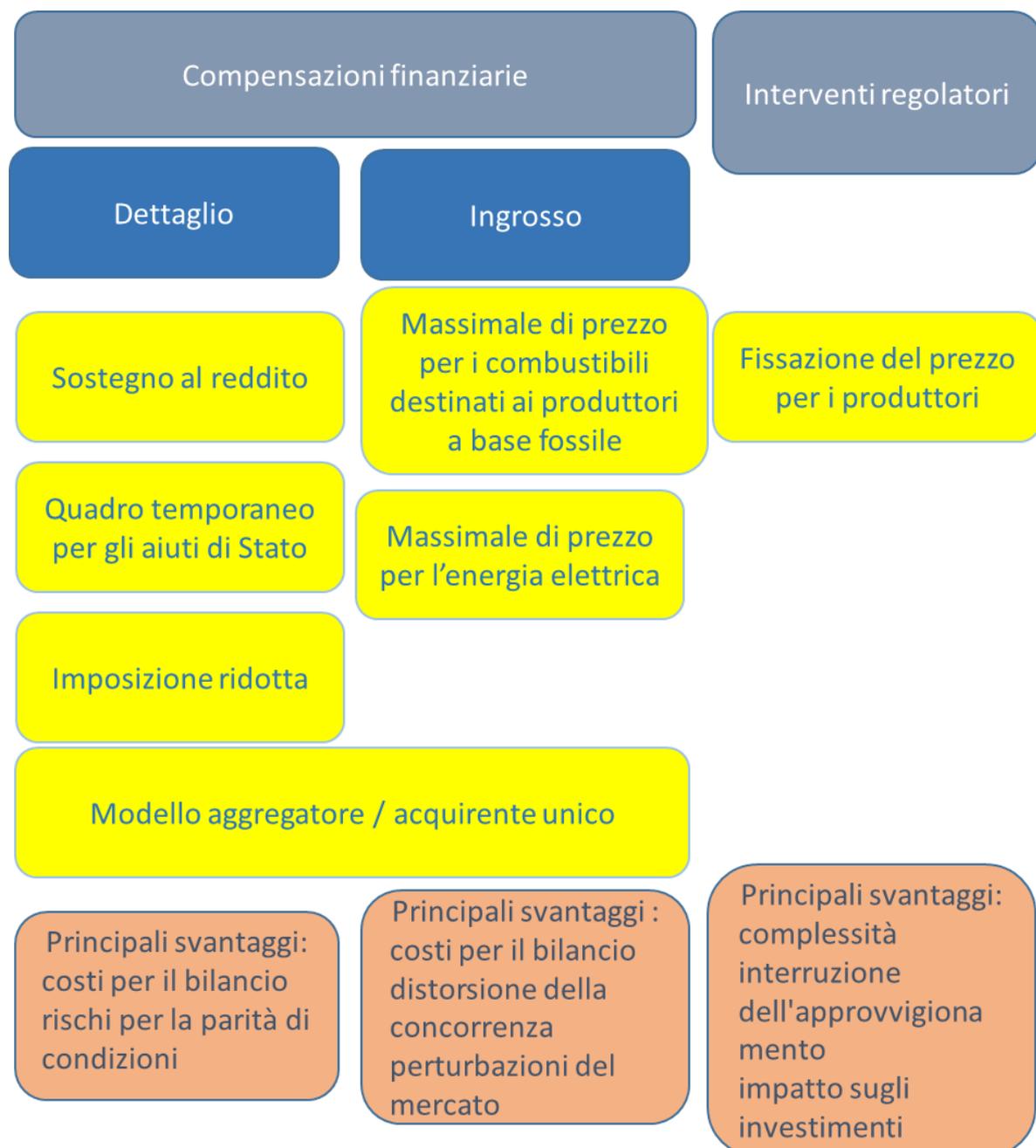
² Comunicazione su REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili, COM(2022) 108 final dell'8.3.2022.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>

OPZIONI PER AFFRONTARE LE CONSEGUENZE DEI PREZZI ELEVATI DELL'ENERGIA ELETTRICA PER I CITTADINI E LE IMPRESE

Stati membri, portatori di interessi ed esponenti del mondo accademico hanno proposto **varie opzioni di misure di emergenza** volte a limitare l'impatto dei prezzi elevati dell'energia elettrica, al fine di alleviare l'onere che grava sui consumatori finali senza compromettere il conseguimento degli obiettivi a lungo termine del Green Deal, segnatamente la decarbonizzazione e l'efficienza energetica. Per raggiungere lo scopo queste misure eccezionali, mirate e temporanee devono essere sostenibili sotto il profilo del bilancio e non dovrebbero minare la sicurezza dell'approvvigionamento né la parità di condizioni nel mercato interno.

Le opzioni a breve termine sul prezzo dell'energia elettrica possono essere raggruppate in due grandi categorie:



Opzioni di intervento, comprese le compensazioni finanziarie

Queste opzioni mirano a ridurre i prezzi dell'energia elettrica intervenendo direttamente sul segmento al dettaglio o indirettamente sul mercato all'ingrosso.

Segmento al dettaglio

Queste opzioni puntano ad attenuare gli effetti dei prezzi elevati sui consumatori finali, lasciando che i mercati europei dell'energia elettrica e del gas fissino il prezzo all'ingrosso. In linea con le misure di ottobre varate dalla Commissione⁴, 26 Stati membri hanno introdotto tali misure di crisi.

Nell'ambito di queste misure, il sostegno diretto agli utenti finali vulnerabili è finalizzato a fornire aiuto a coloro che ne hanno più bisogno, mentre gli aiuti di Stato possono assistere le imprese che si trovano confrontate a prezzi dell'energia eccessivi. Queste ultime riceveranno l'ausilio del **nuovo quadro temporaneo di crisi per gli aiuti di Stato**⁵, adottato il 22 marzo, che consente di sostenere le imprese colpite direttamente o indirettamente con sovvenzioni dirette limitate, sostegno alla liquidità e aiuti per l'aumento dei costi del gas e dell'energia elettrica.

La maggior parte degli Stati membri ha introdotto aliquote IVA ridotte per gas, energia elettrica e/o teleriscaldamento. Tuttavia **molte delle possibilità offerte in particolare dalla direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici**⁶, **tra cui aliquote ridotte o esenzioni per le famiglie, non sono ancora pienamente sfruttate.**

La Commissione intende fornire orientamenti agli Stati membri su come utilizzare al meglio il quadro giuridico, comprese le deroghe mirate specifiche per paese previste dalla direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici⁷, in modo da evitare distorsioni del mercato unico.

Tutte le opzioni relative al segmento al dettaglio sono finalizzate a sostenere direttamente i cittadini e le imprese. Il ricorso alle maggiori entrate derivanti dalla tassazione dell'energia e dal prezzo fissato per il carbonio o dai profitti anomali di alcune imprese del settore energetico può contribuire a finanziare tali misure mirate e temporanee a sostegno delle famiglie e delle imprese vulnerabili⁸.

Segmento all'ingrosso

Gli Stati membri possono prendere in considerazione la possibilità di istituire un **modello aggregatore** in base al quale un soggetto acquisti energia elettrica a condizioni commerciali favorevoli e la metta a disposizione di determinate categorie di consumatori a prezzi inferiori a quelli di mercato, trasferendo i vantaggi ai consumatori, il che equivarrebbe essenzialmente a sovvenzionare la differenza tra prezzi al dettaglio più bassi e prezzi all'ingrosso più elevati.

⁴ COM(2021) 660 final, del 13.10.2021.

⁵ Comunicazione sul quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C(2022) 1890 final del 23.3.2022.

⁶ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51).

⁷ Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1.

⁸ Attualmente alcuni produttori di energia elettrica (inframarginali) realizzano profitti eccessivi grazie ai prezzi elevatissimi dell'energia elettrica. Questi proventi eccessivi possono essere tassati o recuperati temporaneamente in linea con gli orientamenti presentati dalla Commissione l'8 marzo (cfr. COM(2022) 108 final dell'8.3.2022).

Altre opzioni comporterebbero un **intervento diretto nel funzionamento dei mercati all'ingrosso dell'energia elettrica** e consistono nel **compensare finanziariamente i produttori di energia elettrica da fonti fossili** per una parte dei costi straordinariamente elevati del combustibile in modo da ridurre il prezzo offerto sul mercato all'ingrosso o nel **limitare direttamente il prezzo dell'energia elettrica sul mercato all'ingrosso** stabilendo un parametro di riferimento e compensando la differenza con il prezzo offerto.

L'obiettivo di tali opzioni sarebbe quello di ridurre l'impatto negativo dei prezzi molto elevati del gas sul mercato all'ingrosso dell'energia elettrica. I principali svantaggi riguardano il costo per il bilancio, la potenziale distorsione della concorrenza, i rischi per gli scambi transfrontalieri e, di conseguenza, per la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica: la portata di questi inconvenienti dipende dal modo in cui saranno congegnate le opzioni.

Opzioni di regolazione senza compensazione fiscale

Queste opzioni consistono nel fissare un massimale regolato di prezzo massimo che può essere praticato da alcuni generatori del carico di base. È una soluzione che ridurrebbe i costi a lungo termine e, a breve termine, presenta il valore aggiunto di risolvere la questione dei profitti eccessivi consentiti da talune tecnologie.

I principali svantaggi di queste opzioni sono legati alle difficoltà di attuazione poiché richiederebbero l'accesso a informazioni sui costi e sulle entrate dei produttori che potrebbe non essere consentito agli enti pubblici, e ai possibili problemi di carattere giuridico. Inoltre tali opzioni genererebbero incertezza sul piano della regolazione in quanto potrebbero eliminare alcuni incentivi agli investimenti privati nelle energie rinnovabili, che sono fondamentali per conseguire i nostri obiettivi a lungo termine di un sistema energetico resiliente, sostenibile e sicuro.

Tutte le opzioni sono presentate e analizzate più in dettaglio nell'allegato.

Sulla base di questa valutazione, **la Commissione ritiene che non vi sia una risposta semplice e univoca al problema dei prezzi elevati dell'energia elettrica**, data la diversità delle situazioni tra gli Stati membri. Alcune opzioni sono adatte solo a specifici contesti nazionali. Al tempo stesso, per essere efficaci e non rivelarsi dannosi per il mercato interno e la sicurezza dell'approvvigionamento, alcuni interventi richiederebbero una normativa unionale e/o un approccio comune a livello dell'UE. Tutti comportano costi e svantaggi, anche per il funzionamento del mercato unico.

GARANTIRE L'APPROVVIGIONAMENTO DI GAS A COSTI RAGIONEVOLI PER IL PROSSIMO INVERNO E OLTRE

Benché molte delle possibili soluzioni proposte nel dibattito pubblico intervengano sui sintomi, **la causa profonda degli attuali prezzi elevati dell'energia elettrica è il mercato del gas**. L'attuale prezzo elevato dell'energia elettrica deriva dal prezzo elevato del gas, poiché spesso i produttori che usano gas sono ancora gli ultimi fornitori di energia a

intervenire sul mercato elettrico per soddisfare la domanda effettiva. Il mercato a pronti del gas è caratterizzato da una grande volatilità, che non dipende del tutto dai fondamentali.

L'introduzione di un massimale o la modulazione del prezzo del gas mediante strumenti regolatori sono opzioni che possono essere prese in considerazione, in quanto avrebbero un impatto immediato sui prezzi. Tali interventi possono essere un importante segnale del fatto che l'UE non è disposta a pagare qualunque prezzo per il gas, ma dovrebbero essere considerati come ultima risorsa, poiché comportano alcuni svantaggi per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento dei flussi di gas.

Urge concordare una strategia comune in vista dell'inizio imminente del periodo di ricostituzione delle riserve di gas. Il contesto attuale, con prezzi elevati e mercati del gas tesi, rende più difficile del solito ricostituire le riserve per l'inverno. Utilizzare l'effetto leva collettivo dell'Unione per contribuire a ottenere importazioni di gas alle migliori condizioni possibili è essenziale se si vuole evitare che gli Stati membri competano tra loro per le stesse forniture.

L'UE è più forte quando è unita. Dovrebbe agire compatta per sfruttare il suo potere di mercato attraverso partenariati negoziati con i fornitori.

La Commissione è pronta a creare una **task force per gli acquisti comuni di gas a livello dell'UE**. Raggruppando la domanda, la task force faciliterebbe e rafforzerebbe i contatti internazionali dell'UE con i fornitori di GNL e gas, al fine di ottenere importazioni a prezzi accessibili in vista del prossimo inverno. L'UE avrà maggiori possibilità di ottenere dai paesi terzi GNL, gas e idrogeno a prezzi accessibili a breve termine se intesserà con tali paesi rapporti a lungo termine, istituendo partenariati di lungo periodo per il gas rinnovabile che getterebbero le basi anche per le future importazioni di idrogeno.

La task force preparerà quindi il terreno per la creazione di **partenariati energetici** con i grandi fornitori di GNL, gas e idrogeno della regione mediterranea, con i nostri partner in Africa, ma anche con il Medio Oriente e gli Stati Uniti d'America.

La task force sarebbe sostenuta dai rappresentanti degli Stati membri riuniti in un comitato direttivo. Una squadra negoziale comune guidata dalla Commissione terrebbe colloqui con i fornitori di gas; trarrebbe ispirazione dall'esperienza della pandemia di COVID-19, quando l'azione a livello dell'UE è stata fondamentale per garantire a tutti un approvvigionamento sufficiente di vaccini.

La task force promuoverebbe inoltre l'uso efficiente delle infrastrutture del gas dell'UE, in particolare dei terminali GNL, ma anche degli impianti di stoccaggio e dei gasdotti.

La costituzione di riserve sufficienti di gas proteggerà in una certa misura i clienti europei dai rischi di carenze di approvvigionamento e dalle potenziali perturbazioni, offrendo così una certa stabilità. Per questo la Commissione propone una **politica europea di stoccaggio del gas**, comune e strategico, da attuare mediante un'azione comune coordinata e la ripartizione degli oneri tra i 27 Stati membri dell'UE. Nei prossimi mesi la task force contribuirà a promuovere la costituzione di riserve in vista dell'inverno, in stretta collaborazione con il gruppo di coordinamento del gas.

Occorrono sforzi comuni per **ottimizzare l'uso delle infrastrutture di stoccaggio esistenti**. Intervenire sullo stoccaggio in modo congiunto anziché singolarmente evita investimenti eccessivi, poiché il gas è una fonte transitoria di energia e, in una prospettiva a più lungo termine, qualsiasi nuova infrastruttura dovrebbe poter essere utilizzata per fonti energetiche più pulite, in particolare per l'idrogeno.

Per garantire che vi siano riserve sufficienti la Commissione ha presentato una **proposta legislativa sullo stoccaggio dell'energia** intesa a fare sì che le infrastrutture di stoccaggio esistenti siano riempite per almeno il **90 % della capacità entro il 1° novembre di ogni anno**; l'obiettivo potrà essere adeguato nel tempo in caso di mutamenti del contesto economico e geopolitico e della sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Data la situazione peculiare, per quest'anno saranno previsti un obiettivo inferiore, pari all'80 %, e un percorso flessibile per garantire una fluida introduzione graduale. Gli Stati membri dovrebbero già prendere provvedimenti per assicurarsi riserve adeguate per il prossimo inverno, anticipando la proposta legislativa.

La solidarietà è fondamentale. Lo stoccaggio comune del gas è un'assicurazione che va a vantaggio di tutti e a cui tutti dovrebbero contribuire in modo equo. Per questo gli Stati membri privi di risorse di stoccaggio dovrebbero contribuire ai livelli di riempimento delle riserve in altri Stati membri, beneficiando in cambio di una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento. Il meccanismo di ripartizione degli oneri previsto dalla proposta garantisce un'equa ripartizione dei costi della sicurezza dell'approvvigionamento tra tutti gli Stati membri, poiché tutti, grazie al mercato dell'energia dell'UE, beneficiano della riduzione dei rischi di perturbazione dell'approvvigionamento indipendentemente dal luogo dell'UE in cui si trovano le riserve. Tale meccanismo si fonda sugli accordi di solidarietà che dovrebbero essere conclusi senza indugio per consentire un'efficace condivisione del gas in caso di emergenza, come proposto a dicembre 2021⁹. Altrettanto importanti sono la trasparenza e il monitoraggio dei progressi compiuti verso il conseguimento dell'obiettivo di riempimento. Il gruppo di coordinamento del gas monitorerà tali progressi e se necessario valuterà le azioni appropriate per sostenere lo sforzo di riempimento.

Infine, dato che le infrastrutture di stoccaggio del gas sono fondamentali per la sicurezza dell'UE, la **certificazione** dei gestori dello stoccaggio fornirà le garanzie necessarie contro i rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento collegati al fatto che le riserve siano di proprietà di gestori di paesi terzi.

CONCLUSIONI

Le possibili soluzioni proposte nella presente comunicazione per far fronte all'impatto del caro prezzi dell'energia sui nostri cittadini e sulle imprese riguardano interventi emergenziali temporanei per limitare l'aumento dei prezzi dell'energia, che non dovrebbero compromettere gli obiettivi a lungo termine del Green Deal, né il funzionamento del mercato unico. Nessuna di esse è una soluzione miracolosa e tutte presentano vantaggi e svantaggi.

⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai mercati interni dei gas rinnovabili e naturali e dell'idrogeno (rifusione), COM(2021) 804 final del 15.12.2021.

Urgente è la necessità di contenere l'aumento dei prezzi dell'energia e garantire un adeguato approvvigionamento di gas per il prossimo inverno e oltre. La soluzione migliore è che l'UE a 27 lavori insieme, con un approccio coordinato, per risparmiare sui costi e sfruttare l'effetto leva della nostra forza comune.

A medio termine occorrono soluzioni più strutturali, tra cui interconnessioni per la piena integrazione del mercato dell'energia, un ricorso molto maggiore alle energie rinnovabili, misure di efficienza energetica e la diversificazione dell'approvvigionamento per evitare le dipendenze. Il piano REPowerEU accelererà l'introduzione di misure su tutti questi fronti. **A maggio** la Commissione presenterà il **piano REPowerEU** dettagliato. In tale contesto è pronta a proporre anche un piano di risparmio energetico a livello dell'UE.

L'introduzione di REPowerEU rende necessario adeguare il quadro normativo dell'UE per inserire una quota molto maggiore di energie rinnovabili nel mix energetico, in linea con gli ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione dell'UE. **Entro maggio** la Commissione valuterà possibili opzioni per **ottimizzare l'assetto del mercato dell'energia elettrica**, prendendo in considerazione la valutazione finale dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) relativa ai vantaggi e svantaggi dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'UE e altri contributi sul relativo funzionamento¹⁰.

Col tempo l'accelerazione della diffusione delle fonti rinnovabili e la promozione di un consumo energetico più efficiente, unite a una politica europea di stoccaggio e alla diversificazione dell'approvvigionamento attraverso un rapporto più coordinato con fornitori affidabili, forniranno soluzioni strutturali per garantire la disponibilità di energia a prezzi accessibili.

Le possibili soluzioni e le proposte presentate nella presente comunicazione sono un invito agli Stati membri a fare affidamento sui principali punti di forza dell'Europa: l'unità e la solidarietà.

I leader che parteciperanno al Consiglio europeo di marzo 2022 sono invitati a indicare una rotta per la prosecuzione dei lavori, a livello legislativo e della Commissione, intesi a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e prezzi dell'energia accessibili adesso, così come per il prossimo inverno e oltre.

¹⁰ Alcuni elementi delle opzioni proposte per gli interventi a breve termine, per esempio l'acquisizione di nuove capacità tramite contratti per differenza bidirezionali o l'uso del modello aggregatore, potrebbero contribuire ad avviare i futuri cambiamenti dell'assetto del mercato europeo a lungo termine, contribuendo a proteggere in futuro i consumatori dall'alta volatilità dei prezzi e ad aumentare la resilienza del mercato europeo dell'energia.