



Bruxelles, 23.3.2022
COM(2022) 138 final

ANNEX

ALLEGATO

della

**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**

ALLEGATO

Panoramica delle opzioni

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. L'entità dei vantaggi e degli svantaggi illustrati di seguito dipende dalle caratteristiche strutturali delle opzioni.

I – Interventi sul mercato dell'energia elettrica che prevedono compensazioni finanziarie per i consumatori

A. Interventi sul mercato al dettaglio: sostegno diretto ai consumatori mediante buoni, sgravi fiscali o il ricorso a un "modello aggregatore"

La comunicazione sul piano REPowerEU ha annunciato un nuovo quadro temporaneo di crisi per gli aiuti di Stato. Tale quadro consentirà di erogare, entro determinati limiti, sovvenzioni dirette e sostegno alla liquidità a tutte le imprese colpite direttamente o indirettamente dall'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, dalle sanzioni imposte o dalle misure di ritorsione. Consentirà inoltre di fornire aiuti alle imprese, in particolare quelle ad alta intensità energetica, per compensare parte dei costi da esse sostenuti per l'energia. La comunicazione ha anche precisato che nelle circostanze attuali gli Stati membri possono regolare i prezzi al dettaglio per tutte le famiglie e le microimprese.

Un altro modo per proteggere le famiglie, in particolare quelle vulnerabili e in condizioni di povertà, ma anche le imprese, consisterebbe nell'adozione da parte degli Stati membri di un "modello aggregatore", in virtù del quale un soggetto controllato dallo Stato acquista energia elettrica sul mercato per poi metterla a disposizione – direttamente o tramite fornitori – di talune categorie di consumatori a prezzi inferiori a quelli di mercato, basandosi ad esempio su un prezzo di esercizio. L'eventuale estensione di questo approccio oltre quanto previsto dall'attuale articolo 5 della direttiva Energia elettrica e dalle norme vigenti in materia di aiuti di Stato dovrebbe essere valutata con attenzione onde evitare distorsioni nel mercato unico.

La maggior parte di queste misure potrebbe essere adottata a livello nazionale.

Vantaggi

Poiché sono rivolte direttamente ai consumatori, queste soluzioni sono particolarmente efficaci per attenuare l'impatto dei prezzi elevati sugli utenti finali. Lasciano agli Stati membri un certo margine di flessibilità quanto alle categorie di famiglie e imprese da sostenere, in considerazione delle circostanze nazionali e delle norme in materia di concorrenza. Gli Stati membri che intendono adottare un modello aggregatore dovrebbero stabilirne le caratteristiche strutturali, compresi i volumi di vendita e le categorie specifiche di consumatori/fornitori che ne beneficerebbero. La Commissione

potrebbe stilare orientamenti sulle modalità di attuazione del modello per garantire condizioni di parità e una concorrenza leale nel mercato unico.

Svantaggi

L'opzione potrebbe limitare la concorrenza nei mercati al dettaglio, effetto che dovrebbe essere mitigato garantendo un trattamento equo e non discriminatorio di tutti i fornitori.⁴ Gli orientamenti sui prezzi regolati contenuti nell'allegato della comunicazione su REPowerEU illustrano possibili strategie per conseguire tale obiettivo per il modello aggregatore.

I consumatori sarebbero meno incentivati a ridurre i consumi se una quota consistente di loro ricevesse sostegno sufficiente a compensare l'intero aumento dei prezzi. L'opzione, come tutte quelle che riducono i costi per i consumatori, potrebbe condurre a un aumento dell'uso di combustibili fossili, della dipendenza dell'UE dalle importazioni e delle criticità sul fronte della sicurezza dell'approvvigionamento. La praticabilità di questa opzione dipende dalle risorse di bilancio degli Stati membri.

Costi

I costi e le modalità di copertura varierebbero in funzione delle scelte nazionali riguardo alle categorie di consumatori interessate e della misura in cui gli Stati membri intendono ridurre l'onere finanziario a carico dei consumatori. Tali scelte sarebbero influenzate anche dal margine di bilancio degli Stati membri.

II – Interventi sul mercato dell'energia elettrica all'ingrosso: fissazione dei prezzi accompagnata da compensazioni finanziarie per i produttori

B. Intervento sul mercato all'ingrosso per quanto riguarda il prezzo dei combustibili usati dai produttori di energia da fonti fossili

L'opzione comporterebbe l'introduzione di compensazioni del prezzo corrisposto dai produttori di energia elettrica da fonti fossili per i combustibili che utilizzano (carbone, gas, petrolio, diesel). Proteggendoli dagli effetti dell'attuale impennata dei prezzi nei mercati internazionali delle materie prime, l'opzione consentirebbe loro di offrire energia elettrica a prezzi inferiori a quelli odierni. Nella pratica significherebbe rimborsare ai produttori di energia elettrica la differenza tra i costi effettivi di approvvigionamento del combustibile (gas, carbone) e un prezzo di riferimento prestabilito per le materie prime.

Vantaggi

Si prevede che l'opzione influenzerebbe i comportamenti d'offerta delle centrali elettriche che usano combustibili fossili nell'UE, traducendosi verosimilmente in una riduzione del costo dell'energia elettrica che vendono e di conseguenza del prezzo marginale sul mercato all'ingrosso. Ciò dovrebbe a sua volta portare a una diminuzione dei prezzi al dettaglio.

Con date caratteristiche strutturali, l'opzione non altererebbe l'ordine di merito delle centrali elettriche e pertanto non interferirebbe con il funzionamento del mercato.

Svantaggi

Se introdotta a livello nazionale, l'opzione potrebbe causare deviazioni del flusso dell'energia elettrica nei paesi limitrofi (UE e non UE) e innescare flussi dai paesi che applicano il prezzo di riferimento ai paesi che non lo applicano, senza riguardo per aspetti quali la scarsità, la sicurezza dell'approvvigionamento o i costi relativi.

Come tutte le opzioni che incidono sulla competitività dei combustibili fossili in termini di prezzo relativo, potrebbe ostacolare gli sforzi tesi a ridurre l'uso di tali combustibili.

Costi

I costi e le modalità di copertura varierebbero in funzione delle scelte operate. I costi sarebbero finanziati tramite contributi dei consumatori di energia elettrica. In linea di principio i costi potrebbero essere controbilanciati dalla riduzione dei prezzi dell'energia elettrica all'ingrosso determinata dalla misura, ma l'impatto netto sui consumatori dipenderebbe dalle variazioni dei prezzi dei combustibili fossili, dalle quantità di combustibili fossili importati e dai volumi di energia elettrica esportata verso i paesi limitrofi. L'introduzione di misure di questo tipo comporterebbe una riduzione delle entrate derivanti dalla tassazione degli utili in eccesso.

C. Interventi sul mercato all'ingrosso: introduzione di un massimale di prezzo nel mercato dell'energia elettrica all'ingrosso

L'opzione comporterebbe la definizione di un massimale di prezzo per l'energia elettrica.

Affinché possano continuare a operare i produttori che utilizzano combustibili (ad es. gas, carbone) il cui costo al momento impedirebbe loro di realizzare un profitto se si attenessero al massimale, sarebbe necessaria una compensazione finanziaria che coprisse la differenza tra il prezzo di mercato dell'energia elettrica prodotta e il massimale prestabilito. Potrebbe servire una regolamentazione rigorosa per garantire che le offerte per la produzione di energia elettrica al di sopra del massimale (elemento che dà diritto alla compensazione finanziaria) siano "ragionevoli", nonché per garantire che i produttori che sostengono costi inferiori al massimale non presentino offerte al di sopra dello stesso al fine di ottenere prezzi più alti. Con il passare del tempo potrebbe rendersi necessario regolamentare meticolosamente le offerte, il che potrebbe aumentare la complessità.

Vantaggi

L'opzione porrebbe un limite ai prezzi all'ingrosso, con conseguente diminuzione di quelli al dettaglio. Determinerebbe il calo dei proventi inframarginali per i produttori che non sono direttamente interessati dal massimale.

Svantaggi

L'opzione richiede una conoscenza dettagliata, da parte dell'amministrazione, delle strutture dei costi e delle modalità di funzionamento delle singole centrali elettriche.

Come nel caso dell'opzione B, **se non introdotta a livello dell'UE** potrebbe causare deviazioni del flusso dell'energia elettrica nel mercato interno e innescare flussi dai paesi che applicano il massimale ai paesi che non lo applicano, senza riguardo per aspetti quali la scarsità.

Sempre come nel caso dell'opzione B, creerebbe un vantaggio indebito per i paesi del vicinato dell'UE, che riceverebbero energia elettrica sovvenzionata dagli Stati membri.

Potrebbe infine causare deviazioni del flusso dell'energia elettrica nel mercato interno a causa dell'assenza di segnali di prezzo e alimentare i rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento.

L'opzione, come tutte quelle che riducono i costi per i consumatori, potrebbe condurre a un aumento dell'uso di combustibili fossili, della dipendenza dell'UE dalle importazioni e delle criticità sul fronte della sicurezza dell'approvvigionamento.

Costi

Sarebbero necessari fondi per compensare la differenza tra il prezzo di mercato e il massimale di prezzo, con costi più difficili da sostenere per gli Stati membri che dispongono di un minor margine di bilancio.

A lungo andare potrebbero insorgere rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento legati all'assenza di un segnale di prezzo differenziato nel mercato dell'UE e all'incertezza normativa. Sarebbero scoraggiati i progetti non sovvenzionati nel settore

delle rinnovabili in quanto i ricavi di mercato sarebbero più bassi (anche perché i consumatori avrebbero meno incentivi a sottoscrivere contratti di acquisto di energia elettrica rinnovabile a lungo termine, dal momento che il massimale riduce la necessità di cautelarsi da prezzi elevati).

D. Intervento regolatore sul mercato dell'energia elettrica: limitazione dei rendimenti di taluni operatori del mercato

Sui mercati all'ingrosso dell'energia elettrica il prezzo è fissato dall'ultima fonte necessaria per soddisfare tutta la domanda. Attualmente la produzione elettrica da fonti fossili si trova a far fronte sia ai costi estremamente elevati dei combustibili fossili sia all'aumento dei prezzi per l'emissione di CO₂, con conseguente livello elevato dei prezzi marginali dell'energia elettrica. La situazione non determina la stessa struttura dei costi per i generatori di carico di base che non dipendono dai combustibili fossili, i quali ottengono invece rendimenti aggiuntivi ben superiori alle aspettative quando decidono di investire.

L'allegato 2 della comunicazione REPowerEU stabilisce che gli Stati membri possano in via eccezionale introdurre misure fiscali che agiscano su questi rendimenti elevati.

Lo stesso obiettivo perseguito dall'intervento fiscale può essere conseguito anche mediante **interventi regolatori**, ad esempio consentendo temporaneamente agli Stati membri di stabilire un prezzo di esercizio o un meccanismo di recupero per limitare i rendimenti eccessivi dei produttori. Dovrebbero essere le autorità nazionali di regolazione a fissare il prezzo di esercizio, che potrebbe dover variare in funzione delle caratteristiche dei diversi partecipanti al mercato. L'opzione funziona infatti come **contratto per differenza unidirezionale** in cui il pagamento è esigibile soltanto quando il prezzo di riferimento (ossia il prezzo di mercato) è superiore al prezzo di esercizio. Così come per l'imposta sugli utili in eccesso contemplata nella comunicazione REPowerEU, per ridistribuire ai consumatori le entrate di tale intervento regolatore sarebbe necessario un meccanismo distinto.

Gli Stati membri potrebbero trasformare i regimi di sostegno per nuova produzione in sistemi di **contratti per differenza bidirezionali**. Chiedendo ai produttori di energia di rimborsare quando i prezzi sono elevati il sostegno agli investimenti che hanno ricevuto, il meccanismo eviterebbe una situazione in cui la nuova produzione di oggi fruirà di sovvenzioni in futuro anche nelle situazioni in cui i prezzi di mercato saranno molto elevati e volatili.

Laddove l'attuale situazione di crisi permetta agli operatori dei mercati del gas naturale di ricavare rendimenti in eccesso, ad esempio perché sono in grado di vendere a prezzi sensibilmente più elevati sul mercato a pronti i volumi stipulati in contratti a lungo termine, interventi fiscali analoghi potrebbero agire su tali rendimenti.

Vantaggi

Se ben congegnata, l'opzione non interferisce nella formazione dei prezzi sui mercati all'ingrosso dell'energia elettrica, in quanto preserva i segnali ai fini degli scambi intra- ed extraunionali e la sicurezza dell'approvvigionamento. Non incide sugli scambi di energia elettrica a livello di UE nel complesso.

La riforma della struttura dei regimi di sostegno per i nuovi investimenti potrebbe aprire la strada a possibili modifiche a lungo termine dell'assetto del mercato.

Svantaggi

L'opzione non diminuirà di per sé i prezzi per i consumatori di energia, ma le entrate che ne deriveranno potranno essere usate per sostenere direttamente coloro che più risentono dei prezzi elevati, ad esempio offrendo buoni alle famiglie e aiuti finanziari alle imprese in linea con le norme in materia di aiuti di Stato e di concorrenza.

Per poter stabilire con precisione se il produttore ricavi utili inframarginali in eccesso, le autorità nazionali dovrebbero disporre di informazioni dettagliate sui costi che si trova a sostenere, alle quali potrebbero tuttavia non avere accesso. Un'attuazione in tempi rapidi potrebbe dar luogo a problemi giuridici, poiché i vari partecipanti al mercato risentirebbero in modo diverso del provvedimento.

Si dovrebbero valutare attentamente le questioni di concorrenza, arginando le eventuali difficoltà grazie all'allineamento con gli orientamenti della Commissione sui prezzi al dettaglio regolati e sulle misure fiscali sui proventi inframarginali e all'osservanza delle norme in materia di aiuti di Stato.

L'applicazione di un'imposta sui proventi straordinari potrebbe intaccare la certezza degli investitori, il che potrebbe comportare la necessità di sostenere tutta la produzione futura di energia elettrica. Questo rischio della regolazione si concreterebbe in futuro in costi più elevati del capitale e in una minore diffusione delle energie rinnovabili.

III – Interventi sui mercati del gas

E. Massimali di prezzo per il gas commercializzato nell'UE

L'opzione si basa sulla fissazione di un prezzo massimo a livello di UE al quale gli operatori possono scambiare gas in tutti gli Stati membri dell'UE o, in alternativa, sulla fissazione di una forcella di prezzo entro la quale possa evolvere il prezzo del gas. Il massimale/la fascia di prezzo limiterebbero l'entità delle offerte sulle borse europee. Il massimale del prezzo del gas diverrebbe il nuovo prezzo di riferimento contrattuale per i contratti a lungo termine e i contratti derivati.

Per essere efficace l'opzione dovrebbe essere attuata in tutti gli Stati membri.

Vantaggi

Un massimale di prezzo per gli scambi di gas in tutta Europa ridurrebbe l'eccesso di volatilità e avrebbe l'effetto diretto di diminuire i prezzi del gas, diminuzione che a sua volta abbasserebbe i costi dell'energia elettrica prodotta dalle centrali a gas e i prezzi al consumo sia del gas sia dell'energia elettrica.

Svantaggi

Sarebbe necessario stabilire il giusto livello del massimale: se troppo basso, sarebbe difficile attrarre in Europa un volume maggiore di gas e si rischierebbe anzi di indurre le imprese europee a esportare gas in paesi in cui i prezzi sono più elevati. Un prezzo più basso incentiverebbe il consumo di gas, e quindi un aumento della domanda in Europa. Per attenuare questo rischio l'opzione dovrebbe essere accompagnata da una gestione forte della domanda: i due fattori combinati potrebbero creare ulteriore tensione sul mercato del gas e comportare rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento.

Se lo stesso massimale si applicasse in tutta l'UE, diverrebbe difficile assicurare che il gas fluisca verso le destinazioni in cui serve e che la rete possa funzionare in sicurezza mantenendo in equilibrio domanda e offerta.

I consumatori che, con contratti a lungo termine, hanno acquistato gas a un prezzo superiore al massimale fruirebbero del massimale di prezzo soltanto dopo la loro scadenza.

Secondo il livello a cui è fissato e il periodo per il quale è applicato, il massimale può attrarre forniture in provenienza dai nostri partner commerciali, ma non vi sono certezze quanto alla loro reazione, peraltro imprevedibile, di fronte a un prezzo fissato per via amministrativa. Potrebbero contestare l'opzione per via giudiziaria e/o limitare o sospendere le forniture.

Costi

I costi sono collegati a possibili perturbazioni dell'approvvigionamento dipendenti dalla reazione dei fornitori all'introduzione del massimale.

F. Negoziazione di volume e prezzo con i fornitori internazionali

Un'opzione consisterebbe nel fissare obiettivi più precisi di volume e di prezzo del gas per le diverse rotte di approvvigionamento/i diversi fornitori, definendo tali obiettivi sulla base di una strategia negoziale comune nei confronti dei partner commerciali dell'UE coordinata a livello di Unione. I prezzi obiettivo riguarderebbero i contratti di fornitura con paesi terzi, ma non inciderebbero sulle operazioni effettuate all'interno dell'UE (ad esempio per il bilanciamento nel mercato interno).

Per assicurarsi l'importazione di GNL e di gas al giusto prezzo, l'UE dovrebbe adottare una prospettiva a più lungo termine riguardo ai partenariati con i suoi fornitori di gas ed estendere la copertura dei negoziati per garantirsi a lungo termine l'importazione di idrogeno.

Tali partenariati potrebbero articolarsi in:

- contratti a lungo termine per un aumento delle **forniture di GNL e in gasdotto**;
- investimenti dell'UE nel potenziamento della **capacità di importazione di GNL** compatibile con l'idrogeno;
- un **partenariato per l'idrogeno** a orizzonte di 5-10 anni per creare l'infrastruttura, un solido quadro d'investimento e il relativo partenariato (un quadro comune che garantisca sia prevedibilità e stabilità degli investimenti e della domanda nell'UE sia stabilità delle condizioni di investimento nei paesi partner).

Le prospettive di successo di una strategia negoziale di questo tipo sarebbero subordinate a un approccio europeo comune.

Vantaggi

Se andasse a buon fine, la negoziazione di un prezzo più basso in tutta Europa determinerebbe prezzi del gas sensibilmente inferiori associati a volumi di importazione concordati, che a loro volta abbasserebbero i costi dell'energia elettrica prodotta dalle centrali a gas e i prezzi al consumo sia del gas sia dell'energia elettrica.

Poiché l'opzione si baserebbe su negoziati e non imporrebbe restrizioni agli scambi di gas all'interno dell'UE (ad esempio per il bilanciamento), sarebbe evitata qualsiasi perturbazione dei flussi di gas all'interno dell'UE.

Svantaggi

In ultima analisi il successo dell'opzione dipende dall'esito dei negoziati con i fornitori dei paesi terzi.

Costi

Se andasse a buon fine, l'opzione sfocerebbe in una riduzione duratura dei costi di approvvigionamento del gas naturale.