



IO CPI

Il nuovo pacchetto di proposte europee per il gas

di Michela Garlaschi e Federico Neri

20 Ottobre 2022

In vista della riunione ufficiale del Consiglio Europeo del 20 e 21 ottobre, la Commissione Europea ha proposto un nuovo pacchetto di misure contro gli eccessivi prezzi del gas e per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento per gli inverni a venire. Le misure suggerite dalla Commissione, anche se ancora lontane dall'essere pienamente definite, si articolano su cinque temi cardine: un coordinamento degli acquisti di gas a livello europeo; un meccanismo automatico che limiti l'eccessiva volatilità intra-giornaliera dei prodotti energetici; la costruzione di un mercato a sé stante per il gas naturale liquido (GNL) e l'introduzione di un meccanismo di correzione del mercato TTF e del mercato all'ingrosso del gas in generale; obblighi di solidarietà tra stati membri in situazioni di emergenza e misure di riduzione dei consumi già da questo inverno. Una proposta che rimane sul tavolo ma che non è stata inclusa nel pacchetto della Commissione è l'adozione a livello europeo del price cap sul gas utilizzato per la produzione di elettricità (sul modello iberico) in quanto la sua applicazione presenterebbe una serie di criticità, tra cui il pagamento della differenza tra prezzo di mercato e prezzo amministrato e problemi di interconnessione della rete elettrica con partner extra-UE.

* * *

Cosa è stato fatto finora dalle istituzioni europee?

Le misure sinora adottate dall'UE sono state guidate dalla dinamica dei prezzi dell'energia (influenzati dai prezzi del gas) e dalla necessità di assicurare gli approvvigionamenti. Già nel mese di ottobre 2021, l'aumento dei prezzi dell'energia, inizialmente causato dalla ripresa della domanda globale post-COVID-19, ha spinto l'UE ad adottare un pacchetto di misure (*Energy Price Toolbox*) mirate a sostenere il reddito di famiglie e imprese. Gli stati membri hanno potuto destinare alle utenze domestiche e industriali sussidi e/o sconti

sulle bollette energetiche, finanziati tramite il sistema europeo di scambio di quote di emissione (Emission Trading Scheme, ETS).

Con l'invasione russa dell'Ucraina il 24 febbraio scorso, che ha messo a rischio gli approvvigionamenti, l'UE si è mossa invece per aumentare la propria indipendenza dai combustibili fossili russi con il piano *REPowerEU*, proposto in marzo e adottato nel maggio 2022, in collaborazione con l'Agenzia Internazionale per l'Energia (IEA). La strategia europea prevede: l'aumento del risparmio energetico sia nel breve che nel medio termine, la diversificazione dell'approvvigionamento energetico di gas naturale e liquefatto (GNL) e un'accelerazione sull'uso di energie rinnovabili per sostituire i combustibili fossili nelle abitazioni, nell'industria e nella produzione di energia.

A giugno è stato poi adottato dal Consiglio un regolamento volto a garantire che le capacità di stoccaggio del gas nell'UE fossero riempite prima della stagione invernale e potessero essere condivise tra gli Stati membri in uno spirito di solidarietà. In particolare, è stato chiesto agli Stati di riempire gli stoccaggi di gas per almeno l'80 per cento entro il 1° novembre 2022 e per il 90 per cento prima dei periodi invernali successivi. Alcuni paesi europei (come Belgio, Francia, Germania e Italia) hanno adottato misure ancora più stringenti ponendosi target di riempimento oltre il 90 per cento già per l'inverno 2022.

I rischi temuti per l'approvvigionamento si sono concretizzati alla fine della primavera: da metà giugno, Gazprom ha ridotto gradualmente le consegne di gas tramite il gasdotto Nord Stream 1 fino ad azzerarle all'inizio di settembre. Data l'enorme incertezza sul mercato e la paura che la Russia non rispettasse gli impegni contrattuali, la Commissione ha quindi proposto a luglio un piano di riduzione della domanda di gas pari al 15 per cento tra il 1° agosto 2022 e il 31 marzo 2023 (cd. "Save gas for a safe winter"), approvato nello stesso mese dal Consiglio dell'UE, e un'accelerazione dei lavori sulla diversificazione dell'offerta di gas da Norvegia, Azerbaigian, Regno Unito e Nord Africa.

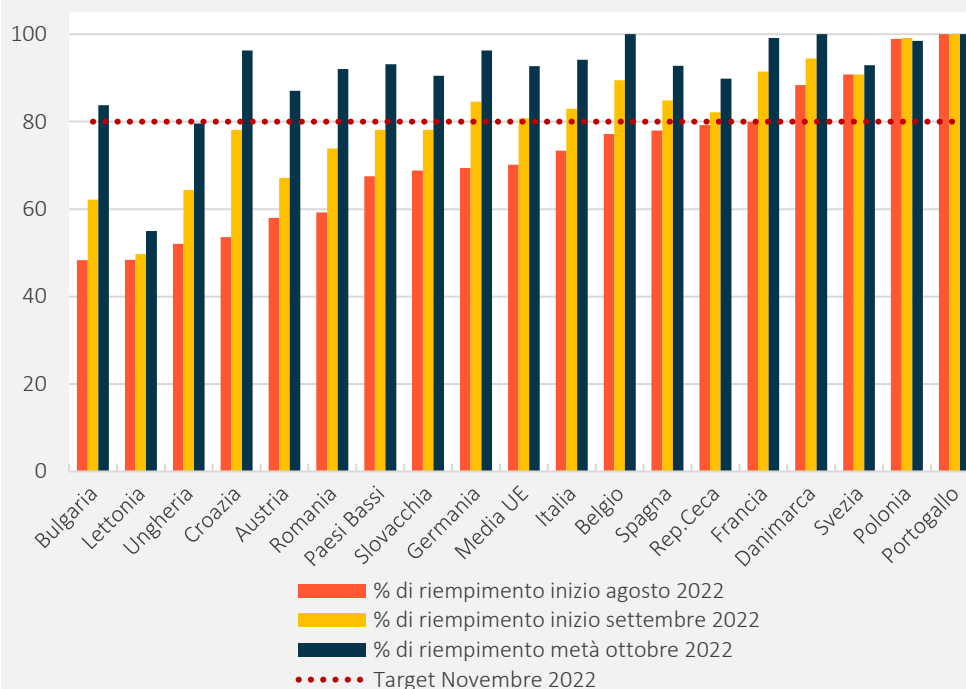
A settembre, nonostante le misure adottate in estate, il costo dell'energia era ancora elevato; pertanto, la Commissione è intervenuta con un pacchetto aggiuntivo mirato a ridurre il consumo lordo mensile di energia del 10 per cento tra i mesi di dicembre 2022 e marzo 2023 da un lato e dall'altro a porre un tetto ai ricavi dei produttori di energia da fonti rinnovabili, redistribuendo il surplus così ottenuto per sostenere piccole e medie imprese e famiglie più vulnerabili.¹

¹ Per un approfondimento, vedi: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-piano-europeo-per-l-energia>.

La situazione attuale

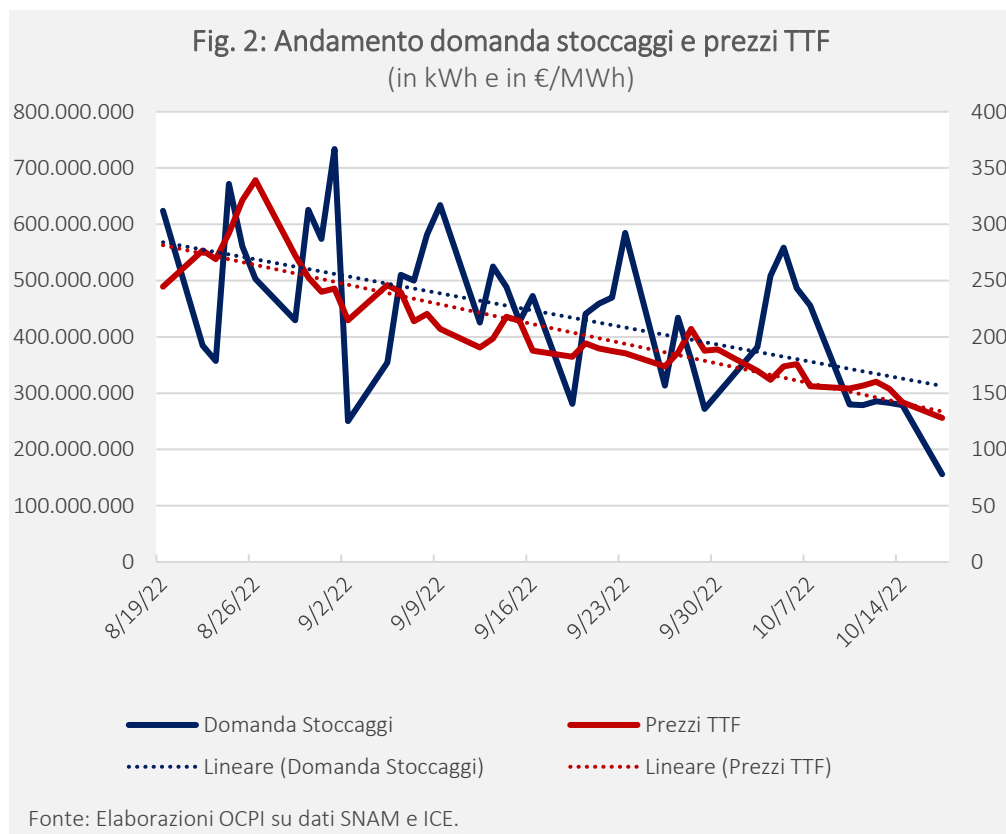
Grazie alle misure adottate nei mesi precedenti, il livello di stoccaggio medio europeo ha raggiunto l'obiettivo di riempimento dell'80 per cento all'inizio di settembre e a metà ottobre si è arrivati al 93 per cento (Fig.1). Tutti i paesi dell'Unione, ad eccezione della Lettonia, hanno raggiunto il target prefissato nel mese di ottobre, anche se alcuni (come Polonia e Portogallo, più avvantaggiati dal punto di vista delle forniture) sono riusciti a riempire i propri stoccaggi oltre il 90 per cento già a giugno. L'Italia si colloca poco al di sopra della media europea, essendosi assicurata un livello di stoccaggio di gas superiore all'80 per cento nel mese di settembre.

Fig. 1: Livello di riempimento degli stoccaggi in percentuale alla capacità di stoccaggio totale degli impianti in ciascuno stato membro dell'UE
(valori in percentuale; agosto, settembre e ottobre 2022)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Gas Storage Inventory (GSI).

Un altro dato rassicurante riguarda il prezzo all'ingrosso del gas (sul mercato TTF), in diminuzione da fine agosto. Ci sono ragionevolmente diversi fattori che hanno contribuito alla riduzione: da un lato, una stagione autunnale più mite del previsto; dall'altro, il calo della domanda per stoccaggi di gas da parte dei paesi europei a seguito del quasi totale riempimento degli stessi. L'influenza sul prezzo della riduzione di domanda legata agli stoccaggi si può vedere graficamente attraverso gli andamenti dell'indice della domanda di stoccaggio fornito da SNAM (proxy degli stoccaggi a livello UE) e il prezzo TTF (proxy del prezzo all'ingrosso del gas negli hub dei singoli paesi UE) (Fig.2).



Le nuove proposte della Commissione

In vista della riunione ufficiale del Consiglio Europeo del 20 e 21 ottobre, la Commissione europea ha proposto un nuovo pacchetto di misure per “calmierare” i prezzi del gas e per garantire la sicurezza dell’approvvigionamento per gli inverni a venire. Il nuovo regolamento presentato in data 18 ottobre al Consiglio dell’UE ha un orizzonte temporale di un anno, con particolare attenzione al periodo primaverile del 2023, che sarà lo snodo cruciale per la sicurezza energetica dell’inverno 2023-2024. Resta il fatto che il nuovo pacchetto presentato dalla Commissione è in via di definizione dal punto di vista politico ancor prima che tecnico. Infatti, l’accordo tra gli stati membri è cruciale per poter poi limare i dettagli tecnici relativi all’implementazione dei singoli interventi riportati in seguito. Le misure suggerite dalla Commissione si articolano su cinque temi cardine:

- 1) **Coordinamento degli acquisti di gas a livello europeo:** si prevede la formazione di uno *Steering Board* ad hoc per facilitare la condivisione di dati, l’aggregazione della domanda a livello europeo e l’acquisto di gas a livello UE (invece che da parte dei singoli paesi membri). Allo scopo di rendere il più trasparente ed efficiente possibile l’azione congiunta da parte degli stati membri, la Commissione dovrebbe selezionare un fornitore di servizi che svolga le funzioni necessarie all’attuazione dell’acquisto in comune di almeno il 15 per cento dell’obiettivo di

riempimento degli stoccaggi sotterranei di gas (90 per cento della capacità massima). Per facilitare tale operazione, la Commissione autorizzerebbe la formazione di un consorzio di aziende private del settore energetico per aumentare il potere contrattuale e ottenere prezzi più vantaggiosi sul mercato rispetto alle possibilità delle singole imprese operanti individualmente. L'applicazione di tale meccanismo accentrato dipende da due aspetti: l'aspetto tecnico e quello politico. Per quanto riguarda il primo, la Commissione ha proposto un meccanismo ben definito e ha la capacità tecnica e di gestione per assicurarne un funzionamento efficace. La criticità sta nell'accordo politico che potrebbe minare l'efficienza dell'intervento in quanto ridurrebbe il potere di mercato del consorzio suggerito dalla Commissione. La credibilità della piattaforma di acquisto congiunto dipende principalmente dai partecipanti alla piattaforma stessa e, pertanto, dalla volontà di tutte le maggiori imprese energetiche di vincolare parte del proprio potere economico all'azione collettiva degli altri operatori comunitari.

- 2) **Limitazione dell'eccessiva volatilità intra-giornaliera:** gran parte del rischio finanziario per le imprese energetiche risiede nell'elevata volatilità dell'indice TTF durante le ore della giornata. Questa volatilità si riflette anche sui livelli di prezzo elevati specialmente nelle ore di picco della domanda di gas. Per limitare tale rischio, la Commissione richiede l'introduzione di un meccanismo automatico di controllo dei prezzi entro il 31 gennaio 2023, da realizzarsi tramite la definizione di un "corridoio" di prezzo fuori dal quale non possono essere eseguiti gli ordini di acquisto e vendita. Tale meccanismo può essere considerato un "*price cap* dinamico", in quanto il calcolo dei limiti superiori e inferiori del corridoio si basa su prezzi di riferimento aggiornati durante la giornata di contrattazione. A scadenze regolari (ad esempio ogni ora), i limiti di oscillazione del corridoio sono calcolati e resi noti al mercato e seguono un meccanismo relativamente intuitivo. Fatto 100 il prezzo di riferimento all'apertura delle contrattazioni e fissando un'ampiezza del corridoio di 20, nella prima ora di mercato non verranno eseguiti ordini che eccedano il prezzo di 110 o sotto 90. All'inizio della seconda ora, il prezzo di riferimento potrebbe cambiare e, dunque, anche i limiti massimi e minimi verrebbero riaggiustati.
- 3) **Regolamentazione del meccanismo di formazione dei prezzi:** per il raggiungimento di tale obiettivo la Commissione ha deciso di agire su due binari paralleli: la costruzione di un mercato a sé stante per il gas naturale liquido (GNL) importato da altri paesi al di fuori della Russia e

l'introduzione di un meccanismo di correzione del mercato TTF e del mercato all'ingrosso del gas in generale. Per quanto riguarda il GNL, la Commissione conferirebbe l'incarico all'Agenzia per la Cooperazione dei Regolatori Energetici (ACER) di raccogliere dati attendibili sulle transazioni, i volumi e i prezzi di scambio del gas liquefatto in Europa, con lo scopo di realizzare un indice di mercato specifico per questa materia prima che non è correttamente rappresentata dal TTF. L'altro pilastro d'intervento riguarderebbe l'introduzione di un meccanismo di natura emergenziale per limitare gli eccessi di prezzo sulla borsa di Amsterdam riguardo gli scambi di gas naturale. Anche in questo caso si fa riferimento ad un meccanismo dinamico che possa limitare il prezzo senza creare distorsioni eccessive per gli scambi *over the counter* (OTC), mettere a rischio l'approvvigionamento di gas o alterare gli obiettivi già prefissati con altri interventi.

- 4) **Misure per situazioni di emergenza:** con l'obiettivo di garantire la sicurezza del sistema energetico di tutti gli stati membri, la Commissione propone l'allargamento delle condizioni di solidarietà negli accordi bilaterali tra stati anche a quelli che non hanno ancora ratificato un trattato in merito. Pertanto, per tutte le transazioni non coperte da accordi bilaterali, la compensazione per il gas ricevuto dallo stato richiedente sarebbe basata sulla media dell'indice TTF dei 30 giorni precedenti, i costi di trasporto e stoccaggio sarebbero a carico del paese richiedente e la risposta da parte degli stati che potrebbero fornire aiuto allo stato richiedente deve avvenire entro un tempo limite prestabilito. Inoltre, gli obblighi di solidarietà si applicherebbero anche agli stati dotati di infrastrutture per il GNL oltre che agli stati collegati direttamente o attraverso una nazione terza all'accordo.
- 5) **Misure di riduzione dei consumi per l'inverno 2022/2023:** Con gli stoccaggi pieni sopra il 90 per cento sembra che la domanda di gas dei paesi dell'UE per quest'anno verrà soddisfatta senza difficoltà. Tuttavia, emergono preoccupazioni per il prossimo inverno 2023/2024, sia perché ci si aspetta un taglio netto delle forniture di gas all'UE da parte della Federazione Russa, data l'attuale situazione geopolitica, sia perché il Regolamento europeo 2022/1032 prevede di riempire gli stoccaggi al 90 per cento per l'inverno 2023/2024 (contro l'80 per cento di quest'anno) entro il 1° novembre. La Commissione ritiene quindi necessario continuare gli sforzi di riduzione di consumi non essenziali anche durante questo inverno, misura già prevista con il Regolamento di luglio (con campagne di sensibilizzazione del pubblico, interventi di riduzione della domanda negli edifici pubblici e negli spazi

commerciali e all'aperto) per arrivare con livelli di sicurezza negli stock a marzo 2023 e per evitare che i prezzi aumentino in misura eccessiva in fase di accumulo, ossia nei momenti in cui la domanda di gas da parte degli stati è elevata.

Il *price cap* iberico

La Presidente von der Leyen ha più volte ribadito nel corso della conferenza di presentazione delle nuove misure che tra le opzioni sul tavolo per il meccanismo di emergenza per limitare il prezzo rientra quella cosiddetta "iberica". Il *price cap* adottato da Spagna e Portogallo prevede un limite al prezzo pagato dalle imprese produttrici di energia elettrica per l'importazione di gas naturale. La differenza tra il *cap* e il prezzo di mercato viene coperta in parte dallo stato e in parte da un tributo imposto ai consumatori che beneficino degli effetti di tale intervento. Nonostante l'onere aggiuntivo in bolletta, si stima che il prezzo dell'energia elettrica per i consumatori finali iberici sia aumentato meno di quanto sarebbe aumentato senza l'intervento statale. Si stima che, alla fine dell'inverno, il risparmio medio per i consumatori sarà pari a circa il 15 per cento.²

Tuttavia, la stessa Presidente della Commissione ha sottolineato due punti critici dell'applicazione del tetto al prezzo del gas sul modello iberico a livello UE: i) la difficoltà di stabilire chi dovrebbe intervenire per compensare i produttori per il prezzo eccedente il massimale fissato per regolamento e ii) la criticità dell'interconnessione della rete elettrica con partner extra-UE.

In particolare, il secondo punto è la vera criticità della proposta iberica se scalata a livello europeo. Il meccanismo può essere applicato e funzionare bene nel contesto spagnolo e portoghese grazie alla struttura geografica e alle connessioni con gli altri paesi europei, Francia *in primis*. Solo il 3 per cento dei volumi energetici iberici viene scambiata con la Francia e ciò permette di trascurare un potenziale impatto distorsivo del sussidio governativo sul mercato energetico. Al contrario, l'Unione europea è altamente collegata con i partner confinanti (Regno Unito, Balcani Occidentali, Paesi dell'est) e ciò solleva la questione della destinazione finale dell'energia prodotta con la compensazione statale e dei consumatori europei. Sarebbe altamente distorsivo il caso in cui parte di questa energia fosse venduta su mercati extra comunitari, magari anche a prezzi maggiori, generando un ulteriore extra profitto per gli operatori energetici. Pertanto, l'eventuale applicazione di tale

² A settembre il costo effettivo pagato in bolletta comprensivo della tassazione aggiuntiva è stato di 456 €/MWh, mentre senza il *price cap* sarebbe stato di 513 €/MWh, ossia l'11 per cento più basso. D'altra parte, in estate il risparmio è stato anche superiore al 30 per cento e questo ha portato il governo spagnolo a stimare un risparmio medio del 15 per cento.

proposta è subordinata all'implementazione di un efficace meccanismo europeo di supervisione sull'effettivo utilizzo dei volumi di energia elettrica prodotta con gas a prezzi calmierati.