



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.10.2021
COM(2021) 660 final

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

**Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia:
un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno**

1. Introduzione

Nell'Unione europea, come in molte altre regioni del mondo, si registra attualmente un'impennata dei prezzi dell'energia, fonte di grande preoccupazione per i cittadini, le imprese, le istituzioni europee e i governi di tutta l'UE.

Il rialzo è dovuto principalmente all'aumento della domanda mondiale di energia, in particolare di gas, connesso alla ripresa. Se le fluttuazioni dei prezzi dell'energia non sono una novità, lo è la crisi della COVID-19 da cui in questo momento l'UE sta riemergendo. Per le famiglie e le imprese europee si prospettano quindi bollette dell'energia più alte in un frangente in cui la perdita di reddito causata dalla pandemia ha già reso più precarie le condizioni di molti. Questo sviluppo rischia di nuocere alla ripresa e al suo carattere equo e inclusivo, nonché di minare la fiducia e il sostegno alla transizione energetica, indispensabile non solo per evitare cambiamenti climatici disastrosi ma anche per rendere l'Unione meno vulnerabile alla volatilità dei prezzi dei combustibili fossili.

La Commissione europea intende apportare aiuto e sostegno per rimediare in via prioritaria alle ripercussioni subite dalle famiglie e dalle imprese. Previa consultazione degli Stati membri e del Parlamento europeo ha quindi elaborato la presente comunicazione per attuare e sostenere misure adatte a mitigare l'impatto dell'aumento temporaneo dei prezzi dell'energia.

Il quadro politico dell'UE permette già agli Stati membri di adottare immediatamente una serie di misure finalizzate a tutelare i consumatori vulnerabili e attenuare gli effetti

sull'industria. Di fatto la maggior parte degli Stati membri ha già annunciato provvedimenti in tal senso. Il presente pacchetto di misure consente di adottare un approccio coordinato onde proteggere i soggetti più a rischio: è calibrato con cura per contrastare gli effetti negativi di rincari improvvisi e garantire l'accessibilità economica senza frammentare il mercato unico europeo né mettere a repentaglio gli investimenti nel settore dell'energia e nella transizione verde.

Sebbene l'approvvigionamento energetico non corra rischi nell'immediato e i mercati prevedano che i prezzi del gas all'ingrosso si stabilizzeranno su livelli più contenuti entro aprile 2022, la sicurezza dell'approvvigionamento, i livelli di stoccaggio e il buon funzionamento del mercato del gas richiedono un attento monitoraggio in vista della stagione invernale. Oltre agli interventi nel breve periodo, la presente comunicazione offre una panoramica delle misure coordinate a medio termine al vaglio della Commissione per garantire una migliore preparazione di fronte alle fluttuazioni dei prezzi del gas e ridurre la dipendenza dell'UE dai combustibili fossili.

2. Prezzi dell'energia

Combustibili più economici, la flessione della domanda e la rapida espansione della produzione di energia da fonti rinnovabili hanno fatto crollare nel 2019 i prezzi dell'energia all'ingrosso e reso frequenti nel 2020 prezzi negativi dell'energia elettrica. Quest'anno si è però verificata una brusca inversione di tendenza, con un incremento dei prezzi dell'energia all'ingrosso del 200 % su base annua¹; ciò ha determinato a sua volta un aumento, seppur molto più moderato, dei prezzi al dettaglio (+9 % in media nell'UE fino ad agosto 2021²).

2.1. Cause del caro prezzi

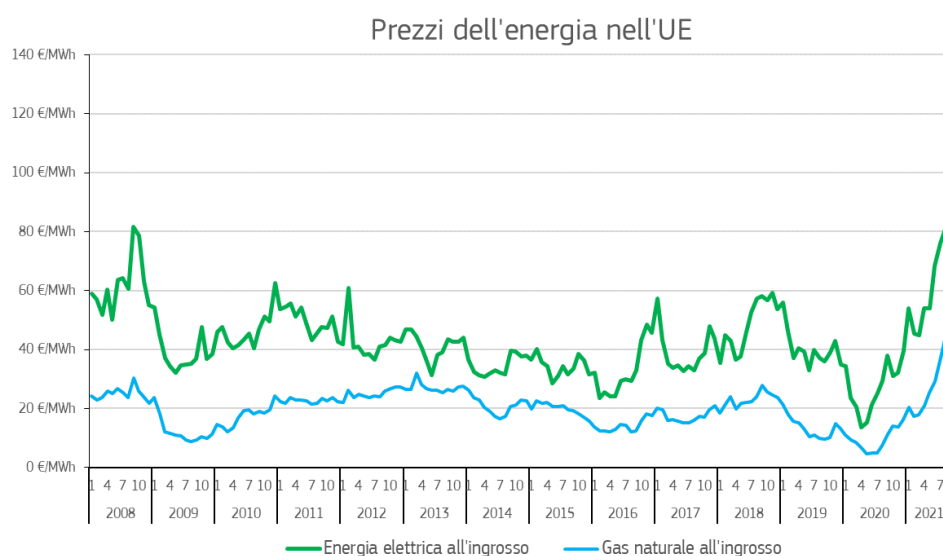
Il caro prezzi dell'energia elettrica è trainato per lo più dalla domanda mondiale di gas, in forte crescita man mano che l'economia riprende slancio. Questa crescita non è però accompagnata da un aumento dell'offerta, con ripercussioni non solo nell'Unione ma anche in altre regioni del mondo. Per giunta i volumi di gas in arrivo dalla Russia sono inferiori alle previsioni, con una conseguente tensione del mercato con l'avvicinarsi della stagione di riscaldamento. Pur adempiendo i contratti a lungo termine con le controparti europee, Gazprom ha finora offerto poca o nessuna capacità supplementare per allentare la pressione sul mercato del gas dell'UE. Sull'approvvigionamento hanno inciso negativamente anche i ritardi nella manutenzione delle infrastrutture durante la pandemia.

Considerato che i prezzi del gas naturale sono una componente determinante dei prezzi dell'energia elettrica nell'Unione, le dinamiche sopra esposte sono alla base di gran parte dell'incremento di questi ultimi. I prezzi dell'energia elettrica sono aumentati anche **per effetto delle condizioni meteorologiche stagionali** (basso livello delle acque e dei venti durante l'estate), che si sono tradotte in una minore produzione di rinnovabili in Europa.

¹ Rispetto alla media del 2019, all'inizio di ottobre 2021 i prezzi hanno fatto segnare un rialzo del 166 % sul mercato di riferimento EP5 (Germania, Spagna, Francia, Paesi Bassi) e Nordpool (Norvegia, Danimarca, Finlandia, Svezia, Estonia, Lettonia, Lituania).

² VaasaETT (<https://www.vaasaett.com/>).

Nel 2021 ha segnato un netto incremento anche il prezzo europeo del carbonio, seppur di gran lunga inferiore al rincaro del gas, che incide nove volte di più sul prezzo dell'energia elettrica³. Quest'anno il costo di una tonnellata di CO₂ è aumentato approssimativamente di 30 EUR, per un totale di circa 60 EUR/t CO₂. L'aumento è dovuto alla maggiore domanda di quote di emissioni, sulla scia dell'accelerazione dell'attività economica dopo la COVID-19 e delle aspettative legate agli obiettivi climatici per il 2030, ma non solo: anche i prezzi elevati del gas contribuiscono a far salire il prezzo del carbonio, in quanto inducono a usare più carbone a fini energetici e di conseguenza alimentano la domanda di quote di emissioni. Il sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) prevede misure di salvaguardia in caso di fluttuazioni eccessive dei prezzi, ma al momento non sussistono le condizioni per attivarle⁴; la Commissione continuerà comunque a monitorare l'evoluzione del prezzo del carbonio. È importante ricordare che il prezzo del carbonio nell'ETS rappresenta un incentivo essenziale per il passaggio a energie rinnovabili più economiche, a edifici più efficienti e performanti sotto il profilo energetico e a fonti di energia a basse emissioni di carbonio, aiutando così nel lungo periodo a ridurre i prezzi all'ingrosso e la vulnerabilità a shock mondiali come quello attuale.



Il gas naturale riveste ancora un ruolo importante nel mix energetico dell'UE: a oggi rappresenta infatti circa un quarto del consumo complessivo di energia nell'Unione. È utilizzato per il 26 % circa nel settore della produzione di energia (anche in centrali di

³ Tra gennaio e settembre 2021 il prezzo ETS è salito di circa 30 EUR/t CO₂, il che si traduce in un aumento di circa 10 EUR/MWh per l'energia elettrica prodotta a partire dal gas (ipotizzando un'efficienza del 50 %) e di circa 25 EUR/MWh per quella prodotta a partire dal carbone (ipotizzando un'efficienza del 40 %). Nel caso del gas le cifre sono ben più ingenti: l'incremento dei prezzi osservato nello stesso periodo, vale a dire circa 45 EUR/MWh, genera costi aggiuntivi di produzione dell'energia elettrica pari a circa 90 EUR/MWh.

⁴ A norma dell'articolo 29 bis della direttiva ETS, se per più di sei mesi consecutivi il prezzo di una quota è tre volte superiore al prezzo medio delle quote nei due anni precedenti sul mercato europeo del carbonio, la Commissione convoca immediatamente una riunione del comitato con gli Stati membri per discutere eventuali misure.

cogenerazione di energia termica ed elettrica) e per il 23 % circa nel settore industriale. La quota restante è divisa per lo più tra le famiglie e il settore terziario, principalmente a fini di riscaldamento e raffrescamento⁵. Per quanto negli ultimi anni si sia assistito a una transizione verso il gas e le rinnovabili, con il nucleare stabile al 25 % circa del mix dell'energia elettrica, in alcuni Stati membri l'aumento dei prezzi del gas ha spinto a tornare almeno temporaneamente al carbone, nonostante la sua maggior intensità di CO₂ per MWh.

Nel 2019 il tasso di dipendenza dell'UE dalle importazioni di energia si attestava al 61 % (56 % nel 2000). La forte dipendenza dalle importazioni⁶ significa che l'economia e i settori chiave dell'Unione sono vulnerabili alle grandi fluttuazioni del prezzo dei combustibili fossili, che sono scambiati su mercati mondiali. I prezzi del gas sono in crescita in tutto il mondo, ma la tendenza è più marcata sui mercati regionali che sono importatori netti, come l'Asia e l'UE: finora nel 2021 i prezzi sono triplicati nell'Unione e più che raddoppiati in Asia, mentre gli Stati Uniti li hanno visti soltanto raddoppiare.

2.2. Impatto dei prezzi elevati dell'energia

La maggior parte degli Stati membri deve fare i conti con gli odierni prezzi elevati del gas e dell'energia elettrica, seppur in misura e in momenti diversi. Il nesso tra prezzi all'ingrosso e al dettaglio varia da uno Stato membro all'altro e dipende dalla regolamentazione e dalla struttura dei prezzi al dettaglio e del mix energetico. La componente di vendita all'ingrosso rappresenta di norma solo un terzo del prezzo finale, mentre il resto è costituito da costi di trasmissione e distribuzione, imposte e prelievi. Mantenendo invariate tutte le altre condizioni, laddove il gas ha un ruolo più preminente nel mix energetico, i prezzi al dettaglio sono più colpiti; gli effetti si avvertono prima quando i contratti prevedono una più stretta correlazione tra prezzi al dettaglio e all'ingrosso. Negli Stati membri in cui i contratti a lungo termine sono più comuni è probabile che l'effetto domino degli aumenti di prezzo si manifesti più lentamente nelle settimane e nei mesi a venire.

	Variazioni dei prezzi del gas e dell'energia elettrica nel periodo 2019-2021													
	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV
Gas all'ingrosso¹	592 %	159 %	565 %	554 %	559 %	264 %	100 %	11 %	370 %	562 %	N/A	406 %	N/A	271 %
Gas al dettaglio²	38 %	23 %	7 %	51 %	5 %	-12 %	0 %	28 %	4 %	25 %	5 %	14 %	N/A	25 %
Energia elettrica all'ingrosso³	306 %	122 %	227 %	245 %	259 %	151 %	343 %	121 %	271 %	281 %	153 %	210 %	N/A	153 %
Energia elettrica al dettaglio²	21 %	8 %	15 %	16 %	5 %	23 %	14 %	19 %	-8 %	5 %	3 %	-2 %	-2 %	4 %
	LT	LU ⁴	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UE ⁵

⁵ Il gas naturale, che può essere importato nell'UE dalla fonte per mezzo di gasdotti o trasportato sotto forma di gas naturale liquefatto (GNL), deve essere stoccato per far fronte alle fluttuazioni della domanda giornaliera e stagionale. Lo stoccaggio serve anche a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento in caso di interruzioni della fornitura o picchi della domanda. Il principale vantaggio di questa pratica è che il gas, stoccato in prossimità dei consumatori, può essere distribuito tempestivamente.

⁶ Petrolio (97 %), carbone (44 %) e gas (90 %).

Gas all'ingrosso¹	283 %	572 %	410 %	N/A	572 %	462 %	504 %	0 %	-41 %	52 %	37 %	289 %	7 %	429 %
Gas al dettaglio²	8 %	17 %	-6 %	N/A	29 %	19 %	-2 %	-4 %	103 %	-1 %	-8 %	N/A	6 %	14 %
Energia elettrica all'ingrosso³	154 %	259 %	143 %	171 %	273 %	258 %	83 %	271 %	121 %	151 %	206 %	83 %	135 %	230 %
Energia elettrica al dettaglio²	17 %	7 %	-5 %	0 %	-20 %	14 %	3 %	-4 %	48 %	5 %	9 %	5 %	17 %	7 %

¹ **Fonte:** Dati degli hub ed EUROSTAT (ultimi dati disponibili). Gli ultimi dati disponibili risalgono a settembre 2021 per i paesi con un hub funzionante (BE, BG, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LT, HU, NL, AT, PL, FI).

Per gli altri Stati membri i dati risalgono a giugno 2021 (EUROSTAT), a eccezione di SE (maggio 2021).

² **Fonte:** VaasaETT (settembre 2021).

³ **Fonte:** ENTSO-E e fonti varie (settembre 2021).

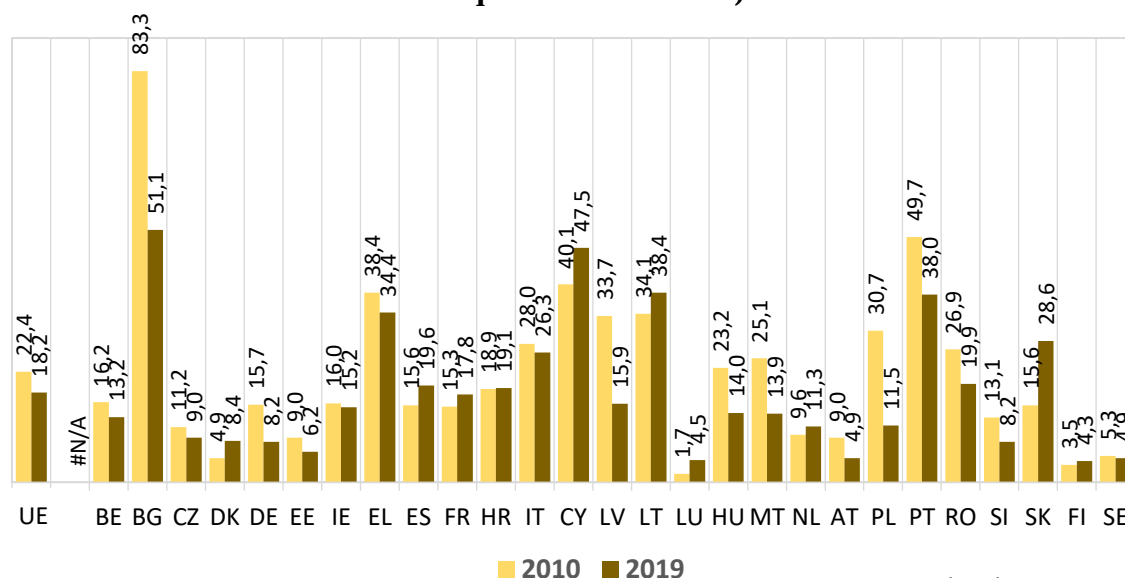
⁴ Le variazioni dei prezzi all'ingrosso in Lussemburgo si basano sui dati relativi alla Germania (energia elettrica) e ai Paesi Bassi (gas).

⁵ Per la stima dei parametri di riferimento a livello dell'UE sono stati usati diversi valori sostitutivi a seconda della disponibilità di dati.

Il recente inasprimento dei prezzi tocca tutti, ma a risentirne sono soprattutto le persone in condizioni di povertà energetica e le famiglie a reddito basso e medio-basso, dal momento che per loro la spesa per l'energia rappresenta una quota di reddito molto più consistente⁷. La Commissione monitora da vicino la povertà energetica: stando agli ultimi dati disponibili, nel 2019 il 7 % circa della popolazione dell'UE-27, ossia 31 milioni di persone, non è stato in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, con marcate differenze tra fasce di reddito e Stati membri; inoltre il 6 % della popolazione dell'Unione viveva in una famiglia in ritardo sul pagamento delle bollette.

Gli effetti sociali e distributivi dipendono dai contratti in vigore e dai quadri normativi, comprese le misure di salvaguardia a tutela in particolare dei consumatori vulnerabili e in condizioni di povertà energetica. Queste ultime possono consistere tra l'altro in misure di politica pubblica e sociale, ad esempio tariffe sociali, e in altri strumenti compatibili con il mercato interno dell'energia dell'UE, segnatamente con le direttive sull'energia elettrica⁸ e sul gas⁹ e con gli orientamenti della Commissione¹⁰.

Incapacità di riscaldare adeguatamente la propria abitazione (% di popolazione al di sotto del 60 % del reddito equivalente mediano)



Fonte: database Eurostat

L'aumento dei prezzi del gas e dell'energia elettrica può avere ripercussioni significative anche per l'industria e le PMI. Prezzi elevati non hanno lo stesso impatto in tutti i settori: se per la produzione industriale costituiscono un ostacolo, i servizi ne risentono meno. Fermo restando che gli effetti differiscono da un settore all'altro, la situazione attuale aggrava

⁷ Durante la pandemia di COVID-19, 8 Stati membri (dei 21 per i quali sono disponibili dati) hanno visto aumentare il tasso di povertà energetica nel 2020 rispetto all'anno precedente. Per contro gli altri 13, compresi i 5 Stati membri in cui nel 2019 il tasso si attestava al di sopra del 15 % (Bulgaria, Grecia, Cipro, Lituania e Portogallo), hanno registrato un calo.

⁸ Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE.

⁹ Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE.

¹⁰ Cfr. raccomandazione (UE) 2020/1563 della Commissione, del 14 ottobre 2020, sulla povertà energetica.

ulteriormente i problemi di liquidità con cui devono misurarsi alcune imprese, in particolare le PMI, dopo la pandemia.

Il costo ingente dell'energia grava sulle catene di approvvigionamento in Europa e nel mondo, provocando ricadute in termini di produzione, occupazione e prezzi. Particolarmente colpite sono le industrie ad alta intensità energetica¹¹, di cui quella dei concimi è un esempio emblematico: la produzione in questo settore, fortemente dipendente dal gas naturale come materia prima, non è più redditizia e pertanto è stata notevolmente ridimensionata nelle ultime settimane, decisione che a sua volta si ripercuote sull'occupazione. Si prevede inoltre che la minor quantità di concimi sul mercato possa far salire momentaneamente i prezzi dei prodotti alimentari o ridurre i margini per l'industria alimentare.

Il rincaro dell'energia ha un impatto sostanziale e immediato anche sul settore dei trasporti e della mobilità, dove comporta costi più alti per conducenti, passeggeri e utenti del trasporto merci.

Prezzi elevati dell'energia a livello mondiale possono anche portare a una riduzione dell'offerta di materie prime e componenti in caso di tagli della produzione. Ciò a sua volta cagionerebbe un danno temporaneo ai produttori dell'UE per i quali queste materie prime e questi componenti sono essenziali, come ad esempio il magnesio per l'industria automobilistica dell'Unione.

Sul **piano macroeconomico** l'impennata dei prezzi dell'energia va ad aggiungersi a un'inflazione già pronunciata, che da inizio 2021, per la prima volta da anni, è in deciso rialzo nell'UE e in molte altre economie avanzate. La traiettoria dell'inflazione è ascrivibile principalmente a fattori passeggeri, tra cui il fatto che i prezzi di alcune materie prime sono tornati a livelli pre-pandemia (o li hanno superati) dopo aver toccato i minimi storici, e le strozzature verificatesi nell'approvvigionamento di determinati beni. Visto il carattere verosimilmente transitorio di questi fattori, l'inflazione dovrebbe rallentare nuovamente a partire dal prossimo anno.

Nel complesso l'economia dell'UE si sta riprendendo più rapidamente del previsto ed è sulla buona strada per continuare a crescere nel breve periodo. Gli effetti di primo impatto sui saldi di bilancio dipenderanno da un lato dall'entità della variazione positiva del gettito determinata dall'aumento dell'IVA sui prodotti energetici e dalla vendita all'asta di quote di emissioni, i cui proventi sono superiori alle attese, e dall'altro dalla portata delle misure a tutela degli utenti finali, segnatamente i trasferimenti pubblici destinati alle famiglie vulnerabili o la riduzione dell'IVA.

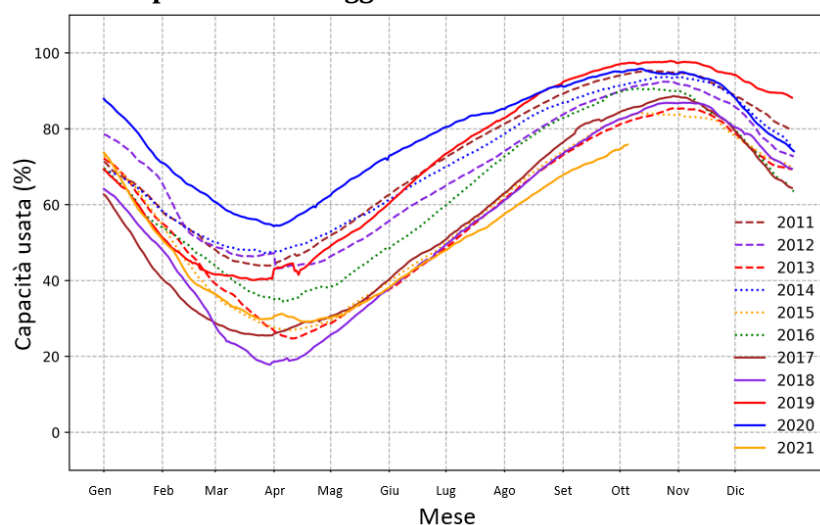
¹¹ La spesa per l'energia rappresenta una parte cospicua dei costi di produzione in determinati sottosettori, ad esempio quelli dei fertilizzanti (71 %), dell'alluminio primario (40 %), dello zinco (31 %) e del vetro piano (25 %).

2.3. Tendenze e aspettative

Le aspettative dei mercati per le materie prime energetiche¹² indicano che **con ogni probabilità gli aumenti odierni dei prezzi sono temporanei**. I prezzi del gas all'ingrosso rimarranno verosimilmente **alti durante i mesi invernali e inizieranno a calare da aprile 2022**, assestandosi tuttavia su livelli superiori alla media degli ultimi anni¹³.

Il livello attuale di stoccaggio del gas in Europa, per quanto modesto¹⁴, sembra comunque adeguato ad affrontare eventuali rischi per l'approvvigionamento se l'inverno risulta simile al precedente; l'evoluzione delle condizioni meteorologiche durante la stagione fredda resta però una variabile chiave da monitorare.

Uso della capacità di stoccaggio



Fonte: Gas Infrastructure Europe

Il regolamento UE sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale¹⁵ definisce un quadro atto a garantire la preparazione e la resilienza dell'Unione in caso di interruzioni della fornitura di gas. Prevede lo scambio di informazioni, la cooperazione regionale e l'elaborazione di piani di emergenza, oltre a introdurre un meccanismo di solidarietà che può essere attivato in circostanze eccezionali di crisi del gas. La Commissione convoca con cadenza periodica la rete per la sicurezza dell'approvvigionamento del gas e sorveglia costantemente la situazione a livello regionale.

Le fluttuazioni dei prezzi potrebbero continuare nel medio periodo e in futuro non sono da escludere variazioni brusche ma temporanee, poiché potrebbero sorgere difficoltà di adeguamento della domanda e dell'offerta per motivi geopolitici, tecnologici ed economici.

¹² L'indice neerlandese TFF Gas Futures, che attualmente si attesta a circa 90 EUR/MWh, prospetta per aprile 2022 un prezzo di circa 50 EUR/MWh.

¹³ Fra un anno: 42 EUR/MWh, fra due anni: 35 EUR/MWh, fra tre anni: 32 EUR/MWh.

¹⁴ Il livello di stoccaggio del gas nell'UE è attualmente di poco superiore al 75 %, al di sotto della media del 90 % osservata negli ultimi dieci anni (dati aggiornati al 3 ottobre 2021).

¹⁵ Regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (UE) n. 994/2010.

La domanda mondiale di energia elettrica dovrebbe crescere quasi del 5 % nel 2021 e del 4 % nel 2022, trainata dalla ripresa economica globale; si prevede che in Europa aumenterà quasi del 2 % nel 2022.

3. Un pacchetto di misure per contribuire a far fronte alla sfida

L'attuale impennata dei prezzi richiede una risposta rapida e coordinata e il quadro giuridico esistente consente all'UE e ai suoi Stati membri di intervenire per contrastare gli effetti delle improvvise fluttuazioni dei prezzi.

Nell'immediato si dovrebbe dare priorità a misure ad hoc in grado di mitigare rapidamente le ricadute sui gruppi vulnerabili e di essere facilmente adattate quando la situazione di tali gruppi migliora, evitando di interferire con le dinamiche di mercato o di attenuare gli incentivi per la transizione verso la decarbonizzazione dell'economia. A medio termine, la risposta strategica dovrebbe mirare a rendere l'UE più efficiente nell'uso dell'energia, meno dipendente dai combustibili fossili e più resiliente ai picchi dei prezzi dell'energia, offrendo nel contempo agli utenti finali energia pulita a prezzi accessibili.

3.1. Misure immediate a tutela di consumatori e imprese

Venti Stati membri hanno adottato o prevedono di adottare misure, in molti casi con l'obiettivo primario di mitigare l'impatto sui soggetti più vulnerabili, sulle piccole imprese e sulle industrie ad alta intensità energetica. Tra queste vi sono massimali tariffari e sgravi fiscali temporanei per i consumatori di energia vulnerabili o buoni e sussidi per consumatori e imprese.

Queste misure immediate potrebbero essere parzialmente **finanziate dai proventi delle aste di quote dell'EU ETS, dai prelievi e dalle imposte sui prezzi dell'energia nonché dalle imposte ambientali**. Nel contesto attuale, gli introiti più elevati del previsto provenienti dal sistema ETS possono essere utilizzati per finanziare un sostegno sociale mirato divenuto inaspettatamente necessario. Dal 1° settembre 2020 al 30 agosto 2021 le entrate generate dalla vendita all'asta delle quote dell'EU ETS¹⁶ sono state pari a 26,3 miliardi di EUR.

3.1.1. Offrire sostegno di emergenza al reddito ed evitare distacchi dalla rete

Gli Stati membri possono erogare prestazioni sociali specifiche ai soggetti più a rischio per aiutarli a pagare le bollette energetiche, a breve termine, o fornire sostegno per migliorare l'efficienza energetica, garantendo nel contempo un efficace funzionamento del mercato. Ciò

¹⁶ I fondi ETS dovrebbero principalmente servire a sostenere l'ulteriore riduzione delle emissioni, in particolare tramite investimenti nell'efficienza energetica, nella transizione energetica e nell'innovazione delle tecnologie pulite; tuttavia l'articolo 10, paragrafo 3, della direttiva ETS (direttiva 2009/29/CE) stabilisce che gli Stati membri possono utilizzare i proventi del sistema ETS per fornire un sostegno finanziario per affrontare le problematiche sociali dei nuclei a reddito medio-basso.

potrebbe avvenire sotto forma di pagamenti forfettari, così da mantenere l'incentivo a ridurre il consumo di energia e a investire nel risparmio energetico.

Inoltre¹⁷ gli Stati membri possono anche porre in essere misure di salvaguardia per **evitare i distacchi** dalla rete energetica o differire temporaneamente i pagamenti, laddove i consumatori incontrano difficoltà a breve termine a pagare le bollette. All'inizio della pandemia di COVID-19 diversi Stati membri hanno introdotto misure simili¹⁸ che potrebbero ora essere prorogate.

Sulla base della raccomandazione dell'anno scorso sulla povertà energetica¹⁹, la **Commissione inviterà i rappresentanti degli Stati membri e i regolatori dell'energia a impegnarsi per proteggere al meglio i consumatori vulnerabili**. Ciò consentirà lo scambio delle migliori pratiche e la messa a fuoco delle misure più adatte per affrontare la povertà energetica, in linea con le politiche dell'UE attinenti, quali l'efficienza energetica e l'ondata di ristrutturazioni.

Gli Stati membri potrebbero:

- **prevedere per gli utenti finali in condizioni di povertà energetica**, inclusi i gruppi a rischio, **misure di compensazione e sostegno diretto per un periodo di tempo limitato**, ad esempio mediante buoni o coprendo parte della bolletta energetica, attingendo tra l'altro dai proventi del sistema ETS;
- **istituire e/o mantenere salvaguardie per evitare i distacchi dalla rete energetica** o differire temporaneamente i pagamenti;
- **scambiare le migliori pratiche** e orchestrare le misure attraverso il gruppo di coordinamento della Commissione per la povertà energetica e i consumatori vulnerabili.

3.1.2. Fiscalità

Le imposte e i prelievi forniscono entrate per compensare le famiglie più vulnerabili e affrontare il problema della povertà energetica, incentivando al tempo stesso gli investimenti nelle fonti di energia rinnovabili e a sostegno della transizione verde.

¹⁷ I prezzi al dettaglio regolamentati per le famiglie vulnerabili e in condizioni di povertà energetica sono consentiti dalla normativa dell'UE solo in situazioni eccezionali e a condizioni rigorose. La regolamentazione dei prezzi distorce i segnali di investimento nella generazione e riduce il potere dei consumatori.

¹⁸ Misure speciali nel contesto della COVID-19 per proteggere i consumatori vulnerabili: i governi nazionali e i regolatori dell'energia hanno introdotto la sospensione dei distacchi per i clienti morosi; oltre alle misure governative, in tutta l'UE diverse imprese del settore dell'energia hanno adottato iniziative volontarie a sostegno dei clienti, come accordi di pagamento e una politica di sospensione dei distacchi.

¹⁹ Raccomandazione (UE) 2020/1563 della Commissione, del 14 ottobre 2020, sulla povertà energetica.

Le imposte e i prelievi²⁰ sui prezzi al dettaglio dell'energia elettrica e del gas variano notevolmente: in media, per l'energia elettrica rappresentano il 41 % del prezzo per le famiglie e il 30-34 % del prezzo per l'industria, mentre per il gas rappresentano il 32 % del prezzo per le famiglie e il 13-16 % del prezzo per l'industria. La direttiva sulla tassazione dell'energia²¹ e la direttiva sull'imposta sul valore aggiunto (IVA)²² dell'UE offrono una certa flessibilità agli Stati membri. In particolare, la prima consente loro di concedere esenzioni o applicare aliquote ridotte all'energia elettrica, al gas naturale, al carbone e ai combustibili solidi usati per uso familiare. Gli Stati membri possono concedere tali esenzioni o riduzioni del livello di tassazione direttamente, attraverso un'aliquota differenziata, o rimborsando in tutto o in parte l'imposta versata. Le **aliquote ridotte** devono essere mirate e non devono provocare distorsioni. Gli Stati membri possono decidere di applicare aliquote IVA ridotte ai prodotti energetici purché rispettino i minimi stabiliti nella direttiva IVA²³ e consultino il comitato IVA dell'UE.

Alcuni Stati membri utilizzano il gettito fiscale supplementare per fornire compensazioni forfetarie alle famiglie vulnerabili, altri invece destinano parte delle entrate provenienti dalle imposte ambientali al finanziamento dei sistemi di protezione sociale. Gli Stati membri in cui i prelievi per sovvenzionare la produzione delle rinnovabili rappresentano una quota significativa del prezzo al dettaglio dell'energia elettrica possono considerare di finanziare tali politiche con entrate pubbliche di provenienza diversa: i consumatori vulnerabili beneficerebbero così di una riduzione importante delle bollette dell'energia elettrica.

La proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia nell'UE, presentata nel luglio 2021, mira a modernizzare il quadro allineandolo agli obiettivi climatici dell'Unione e garantendo l'equità sociale. La direttiva riveduta incoraggerebbe gli investimenti e l'uso di fonti rinnovabili e introdurrebbe la possibilità di deroghe mirate per sostenere le famiglie vulnerabili e in condizioni di povertà energetica, in particolare durante la transizione verso un sistema energetico più pulito.

Gli Stati membri potrebbero:

- **ridurre le aliquote fiscali per le fasce vulnerabili**, in modo mirato e limitato nel tempo;
- **prendere in considerazione l'opportunità di finanziare i regimi di sostegno alle energie rinnovabili** non più con i prelievi sulle bollette dell'energia elettrica ma con altre fonti.

²⁰ Tali imposte e prelievi comprendono in particolare le accise sui prodotti energetici e sull'energia elettrica e l'imposta sul valore aggiunto (IVA), che sono armonizzate a livello dell'UE, ma anche altre imposte e prelievi ambientali nazionali per finanziare gli investimenti nelle energie rinnovabili necessari per la transizione verde.

²¹ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

²² Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

²³ Il quadro giuridico sulle aliquote IVA è attualmente all'esame del Consiglio.

3.1.3. Aiuti di Stato

Le **misure di carattere generale**, che aiutano indiscriminatamente tutti i consumatori di energia, non costituiscono aiuti di Stato. Tali misure non selettive possono, ad esempio, assumere la forma di sgravi da imposte o prelievi o di un'aliquota ridotta per la fornitura di gas naturale, energia elettrica o teleriscaldamento. Nella misura in cui gli interventi nazionali si configurano come aiuti, possono essere considerati compatibili con le norme in materia di aiuti di Stato se soddisfano determinati requisiti. Ad esempio, gli aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali armonizzate entro i minimi stabiliti nella direttiva sulla tassazione dell'energia possono essere messi in campo dagli Stati membri senza previa notifica alla Commissione.

Per aiutare le imprese o le industrie ad adattarsi tempestivamente e a partecipare pienamente alla transizione energetica è possibile ricorrere a misure di sostegno più mirate. Il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato e delle norme internazionali in materia di sovvenzioni garantirà che tali misure non falsino indebitamente la concorrenza né determinino una frammentazione del mercato interno. Gli interventi di aiuto dovrebbero essere tecnologicamente neutri e non discriminatori²⁴ per le imprese che si trovano in situazioni analoghe. Non dovrebbero inoltre compromettere l'efficienza dei meccanismi esistenti basati sul mercato (compreso il sistema EU ETS) e dovrebbero essere allineati agli obiettivi generali di decarbonizzazione e a quelli contenuti nei piani nazionali per l'energia e il clima.

Dovrebbero essere incoraggiati accordi a lungo termine per l'acquisto di energia elettrica da fonti rinnovabili, da cui possono trarre benefici sia gli utenti industriali di energia elettrica che i produttori di energia rinnovabile. Si tratta di contratti a lungo termine in cui un produttore e un acquirente di energia elettrica si impegnano ad acquistare e vendere una certa quantità di energia elettrica rinnovabile a un prezzo concordato su un lungo arco di tempo. Tali accordi garantiscono al produttore la certezza di un determinato reddito, mentre l'utente può godere di un prezzo stabile dell'energia elettrica. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per agevolare la creazione di un mercato più ampio degli accordi per l'acquisto di energia elettrica decarbonizzata che non si limiti alle grandi imprese, ma a cui partecipino anche le PMI, ad esempio aggregando la domanda degli utenti finali, affrontando gli ostacoli amministrativi presenti o prevedendo clausole contrattuali standard. A breve termine, misure di accompagnamento quali l'abbinamento, i contratti standard e l'eliminazione dei rischi attraverso i prodotti finanziari di InvestEU possono sostenere la diffusione di tali accordi.

²⁴ Conformemente ai regolamenti di esenzione per categoria e alla disciplina degli aiuti di Stato, gli interventi statali dovrebbero essere stabiliti in modo trasparente e non discriminatorio e sulla base di criteri oggettivi e proporzionati.

Gli Stati membri potrebbero:

- **adottare misure volte a ridurre i costi energetici per tutti gli utenti finali dell'energia;**
- **fornire aiuti alle imprese o alle industrie per far fronte alla crisi**, nel pieno rispetto della disciplina degli aiuti di Stato, sfruttando, se del caso, il margine di flessibilità previsto e incoraggiando l'abbandono graduale dei combustibili fossili;
- **agevolare l'accesso agli accordi di acquisto di energia elettrica da fonti rinnovabili per una platea più ampia:** non solo grandi imprese, ma anche PMI, ad esempio aggregando la domanda degli utenti finali nel rispetto delle norme in materia di concorrenza;
- sostenere gli accordi per l'acquisto di energia elettrica attraverso misure di accompagnamento quali l'abbinamento, i contratti standard e l'eliminazione dei rischi attraverso i prodotti finanziari di InvestEU.

3.1.4. Rafforzare la vigilanza del mercato

Nell'attuale contesto di prezzi elevati è più che mai importante prevedere i rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento e garantire la trasparenza e l'integrità del funzionamento dei mercati, dissipando i timori di manipolazioni o abusi, anche per quanto riguarda gli sviluppi odierni. A tal fine è necessario mobilitare tutti i meccanismi di applicazione e di monitoraggio del mercato a disposizione della Commissione, in partenariato con gli Stati membri.

Per individuare le manipolazioni di mercato, l'UE può contare su uno strumento solido e rigoroso: il regolamento concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso (**REMIT**), che **getta le basi per una maggiore trasparenza e integrità del mercato** e, in ultima analisi, tutela gli interessi delle imprese e dei consumatori.

Nel dibattito pubblico sui rincari dell'energia è emersa la preoccupazione di possibili distorsioni della concorrenza da parte delle imprese attive sui mercati europei del gas. La Commissione sta attualmente conducendo indagini in via prioritaria su tutte le presunte pratiche commerciali anticoncorrenziali da parte di imprese che producono e forniscono gas naturale all'Europa²⁵ e coopera strettamente con le autorità nazionali garanti della concorrenza degli Stati membri nel quadro della rete europea della concorrenza (REC). Gli strumenti di difesa commerciale dell'UE possono essere utilizzati anche per garantire una concorrenza aperta ed equa tra le imprese ad alta intensità energetica situate nei paesi terzi e quelle negli Stati membri.

Anche intorno al funzionamento del **mercato europeo del carbonio** e ai motivi dell'aumento dei suoi prezzi sono emersi interrogativi. Tuttavia le recenti informazioni di mercato non offrono elementi che identifichino nella speculazione un fattore determinante di tale incremento. Secondo le relazioni dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei

²⁵ Le pratiche commerciali implicano che le imprese possano prendere autonomamente le loro decisioni, senza essere obbligate a comportarsi in un determinato modo per legge.

mercati (ESMA) di metà settembre 2021 la maggior parte delle posizioni (oltre il 90 %) sono detenute da entità soggette agli obblighi di conformità nell'ambito del sistema EU ETS e da banche, che svolgono un ruolo importante nel coprire il fabbisogno delle imprese che rispettano la normativa. La partecipazione delle entità finanziarie al mercato aumenta la liquidità, riducendo la pressione sui prezzi.

L'equa formazione dei prezzi e l'integrità del mercato europeo del carbonio sono garantite da un solido regime di vigilanza applicabile anche ad altri mercati finanziari²⁶. La partecipazione delle entità finanziarie al mercato del carbonio dovrebbe aumentare la liquidità, contribuendo così a ridurre la pressione sui prezzi e la loro volatilità. Al fine di esaminare più da vicino i modelli di condotta di negoziazione e l'eventuale necessità di azioni mirate, **la Commissione incaricherà l'ESMA di elaborare una prima valutazione preliminare entro il 15 novembre** e di analizzare, entro i primi mesi del 2022, gli scambi di quote di emissioni. La Commissione valuterà poi se determinate condotte di negoziazione richiedano ulteriori interventi normativi.

La Commissione intende:

- **esaminare i segnali di eventuali pratiche anticoncorrenziali** nel mercato dell'energia;
- **chiedere all'ESMA** di monitorare più da vicino l'evoluzione del mercato europeo del carbonio;
- garantire il rispetto del REMIT, in cooperazione con l'ACER e le autorità nazionali.

3.1.5. Coinvolgere i partner internazionali

Data la natura globale dell'attuale impennata dei prezzi, la cooperazione internazionale in materia di approvvigionamento, trasporto e consumo di gas naturale può contribuire a tenerne sotto controllo i prezzi. La Commissione sta dialogando con i principali paesi produttori e consumatori di gas naturale per agevolare gli scambi. L'obiettivo di questo dialogo con i partner internazionali è quello di migliorare la liquidità e la flessibilità del mercato internazionale al fine di garantire approvvigionamenti sufficienti e competitivi di gas naturale.

La Commissione intende:

- **rafforzare l'azione nel settore dell'energia al di fuori dei propri confini** onde garantire la trasparenza, la liquidità e la flessibilità dei mercati internazionali;
- **presentare all'inizio del 2022 una strategia internazionale di mobilitazione per l'energia** che prenda in considerazione, tra l'altro, gli interventi necessari per garantire la sicurezza e la competitività dei mercati internazionali dell'energia durante la transizione energetica in corso.

²⁶ Il mercato è soggetto alla vigilanza delle autorità di regolamentazione finanziaria dei 27 Stati membri, coordinate dall'ESMA.

3.2. Misure a medio termine

L'attuale e inatteso aumento dei prezzi sta mettendo in luce alcune incognite della transizione verso l'energia pulita in corso a livello mondiale.

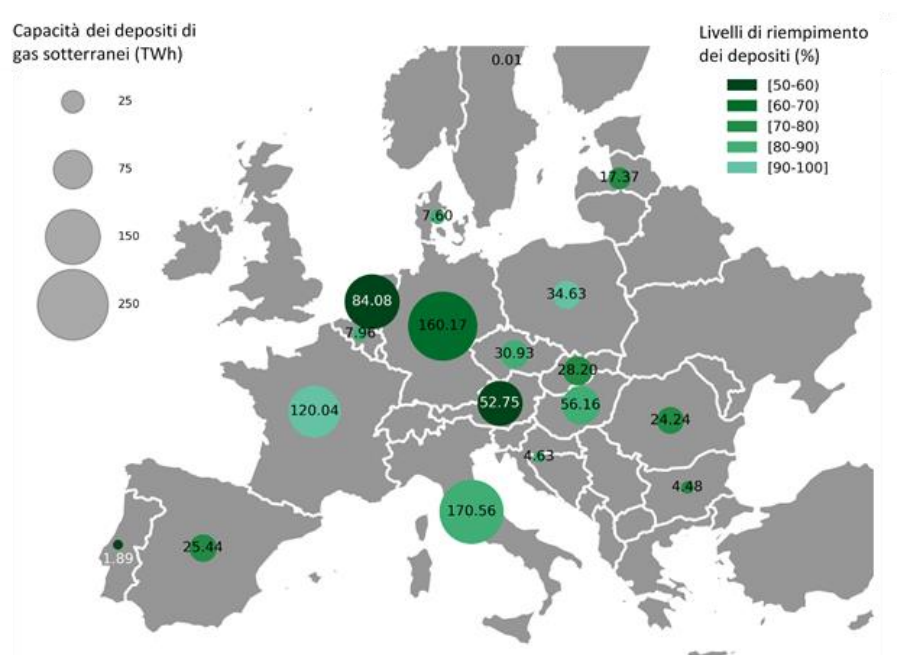
La crisi ha insegnato all'UE la necessità di prendere in considerazione misure che, senza avere un impatto immediato sulla situazione attuale, la rendano più pronta ad eventuali shock dei prezzi futuri, rafforzino l'integrazione e la resilienza del mercato, consolidino il ruolo dei consumatori, migliorino l'accessibilità economica dell'energia e riducano la dipendenza dai combustibili fossili volatili.

L'Unione continuerà a sviluppare misure per foggare un sistema energetico con quote elevate di energia rinnovabile, anche favorendo l'adeguatezza dello stoccaggio, degli interconnettori transfrontalieri, della generazione di energia elettrica del carico di base e della generazione flessibile in modo da compensare eventuali carenze o eccedenze temporanee di approvvigionamento.

3.2.1. Capacità di stoccaggio e resilienza del sistema energetico dell'UE

I recenti avvenimenti ci ricordano che la **resilienza del sistema energetico europeo** è tanto più importante quanto più esso elimina gradualmente i combustibili fossili a favore di fonti rinnovabili più decentrate. Le disposizioni in materia di sicurezza dell'approvvigionamento e di preparazione ai rischi devono essere adatte alla transizione verso l'energia pulita.

L'attuale situazione del mercato del gas dimostra che il livello di **stoccaggio del gas** continua a essere una variabile rilevante. **Oggi lo stoccaggio non è disponibile in tutti gli Stati membri** e in circa la metà di essi è sostenuto da obblighi nazionali, come le riserve strategiche da utilizzare in caso di emergenza. Un approccio europeo più integrato potrebbe ottimizzare i costi e i benefici dello stoccaggio del gas in tutto il territorio dell'Unione per contribuire ad attenuare la volatilità dei prezzi dell'energia.



Fonte: sviluppato dal JRC sulla base di dati provenienti da Gas Infrastructure Europe (GIE)

La Commissione ha in programma di rivedere il regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas nel dicembre 2021. In tale contesto, la resilienza del mercato del gas dell'UE potrebbe essere rafforzata, ad esempio attraverso disposizioni volte a facilitare l'accesso transfrontaliero alla capacità di stoccaggio, anche per i gas rinnovabili e a basse emissioni di carbonio. La Commissione potrebbe esplorare i potenziali vantaggi dei meccanismi di sostegno basati sul mercato (come il ricorso alle aste) per garantire che le capacità di stoccaggio del gas disponibili siano utilizzate in modo ottimale. In tale contesto è altresì fondamentale che gli Stati membri adottino le necessarie disposizioni tecniche, finanziarie e giuridiche per la fornitura transfrontaliera di gas.

La Commissione esaminerà inoltre i possibili vantaggi dell'**acquisto congiunto di riserve** di gas da parte di entità regolamentate o autorità nazionali per consentire di unire le forze e creare riserve strategiche. La partecipazione al sistema di acquisto in comune sarebbe volontaria e il regime dovrebbe essere strutturato in modo da non interferire con il funzionamento del mercato interno dell'energia e rispettare le regole di concorrenza.

Sulla base del regolamento (UE) 2017/1938 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, la Commissione intende adottare a breve un atto delegato che istituisce nuovi **gruppi di rischio regionali transfrontalieri nel settore del gas**. Tali gruppi analizzeranno i rischi per i prossimi quattro anni e offriranno consulenza agli Stati membri e alla Commissione sulle misure per gestirli adeguatamente. Maggiore attenzione sarà riservata alle regioni con livelli di stoccaggio particolarmente bassi. I gruppi di rischio valuteranno inoltre la possibilità di accordi volontari di stoccaggio congiunto a livello regionale.

Come annunciato nella sua comunicazione dell'aprile 2021, la Commissione adotterà un atto delegato complementare del regolamento sulla tassonomia dell'UE riguardante le attività non ancora contemplate nell'atto delegato relativo agli aspetti climatici della tassonomia UE. Il futuro atto delegato riguarderà l'energia nucleare, fatti salvi e in conformità dei risultati del processo specifico di riesame in corso ai sensi del regolamento sulla tassonomia dell'UE. Riguarderà anche il gas naturale e le tecnologie correlate in quanto attività di transizione nella misura in cui rientrano nei limiti delle disposizioni dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento sulla tassonomia dell'UE. In questo contesto saranno presi in considerazione i vantaggi di una clausola di temporaneità per le attività di transizione. La Commissione valuterà l'opportunità di presentare una proposta legislativa a favore del finanziamento di determinate attività economiche, principalmente nel settore energetico, compreso il gas, che contribuiscono a ridurre le emissioni di gas a effetto serra in modo da sostenere la transizione verso la neutralità climatica, ma che non possono essere incluse nella tassonomia.

Lo **stoccaggio dell'energia** è sempre più fondamentale per il settore energetico dell'UE e la sua sostenibilità. Occorre sfruttare le opzioni di stoccaggio sia a breve e medio termine (batterie) che a lungo termine (*Power to X*). L'aumento dello stoccaggio dell'energia elettrica, in particolare, favorisce l'integrazione delle energie rinnovabili nel sistema e l'attenuazione dei picchi di domanda e potrebbe inoltre ridurre i prezzi dell'energia elettrica nei periodi di picco in cui spesso sono i produttori che utilizzano combustibili fossili a stabilire il prezzo. Il settore necessita di ingenti investimenti. La Commissione individuerà le principali azioni

dell'UE per sostenere lo **sviluppo dello stoccaggio di energia elettrica** quale strumento fondamentale di flessibilità, garantendo condizioni di parità e segnali economici adeguati.

Il mercato dell'energia elettrica dell'Unione si basa su un metodo del prezzo marginale e sul mercato *pay-as-clear*, il che significa che tutti ricevono lo stesso prezzo per l'energia elettrica all'ingrosso. Poiché per soddisfare la domanda di energia elettrica spesso sono ancora necessarie le centrali elettriche alimentate a gas, il prezzo di questo combustibile incide sul costo di produzione dell'energia elettrica, con le ripercussioni negative che possiamo osservare ora. Tuttavia è opinione diffusa che il modello dei prezzi marginali sia il più efficiente per i mercati liberalizzati dell'energia elettrica e il più adatto a promuovere scambi efficaci tra gli Stati membri sul mercato all'ingrosso. Tale modello è inoltre adattato per promuovere l'integrazione delle energie rinnovabili, che abbassano i prezzi grazie all'azzeramento dei costi operativi.

Sebbene non sia stato ancora chiaramente dimostrato che un quadro di mercato alternativo garantirebbe prezzi più bassi e migliori incentivi, **la Commissione incaricherà l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) di valutare** vantaggi e svantaggi dell'**attuale assetto del mercato all'ingrosso dell'energia elettrica**, tra cui la capacità di far fronte a situazioni di volatilità estrema dei prezzi sui mercati del gas e le misure disponibili per ridurre queste situazioni, garantendo nel contempo una transizione efficace sotto il profilo dei costi verso un sistema energetico a zero emissioni nette, e di proporre raccomandazioni che la Commissione esaminerà per darvi eventualmente seguito. Nel frattempo la Commissione chiederà all'ACER una valutazione preliminare della situazione del mercato dell'energia elettrica sulla quale riferirà entro metà novembre.

È inoltre importante adattare la resilienza del sistema energetico alle nuove minacce in evoluzione, come quelle di natura informatica o gli eventi meteorologici estremi. È in questa prospettiva che entro la fine del 2022 la Commissione intraprenderà azioni per migliorare ulteriormente la **resilienza delle infrastrutture energetiche critiche**, tra cui nuove norme sulla cibersecurity dell'energia elettrica pienamente armonizzate con la normativa orizzontale in materia di cibersecurity²⁷, una raccomandazione verso un approccio armonizzato per individuare le infrastrutture energetiche critiche, lo scambio di informazioni e le opzioni disponibili per finanziare la resilienza delle infrastrutture energetiche critiche. In questo contesto è prevista inoltre la creazione di un gruppo europeo permanente di operatori e autorità sulla resilienza delle infrastrutture energetiche.

La Commissione studierà inoltre il potenziale di mercati al dettaglio pienamente allineati a livello regionale o dell'UE. È dimostrato²⁸ che un maggiore allineamento transfrontaliero delle norme e delle pratiche nel mercato al dettaglio stimola la concorrenza transnazionale e contribuisce a tenere sotto controllo i prezzi. L'iniziativa si fonderebbe su due importanti lavori in corso: gli atti di esecuzione sull'interoperabilità. Come nel caso dell'accoppiamento del mercato all'ingrosso dell'energia elettrica, tale allineamento potrebbe inizialmente farsi

²⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a misure per un livello comune elevato di cibersecurity nell'Unione, che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 (COM(2020) 823 final).

²⁸ https://ec.europa.eu/info/news/commission-publishes-report-barriers-eu-retail-energy-markets-2021-feb-23_en

attraverso la cooperazione tra i singoli Stati membri prima di giungere, col tempo, a un mercato interno dell'energia pienamente integrato per i consumatori.

L'innovazione è una componente importante per garantire un sistema energetico dell'UE resiliente. L'Europa è leader per quanto riguarda le start-up nel settore dell'energia sostenibile con soluzioni innovative che vanno dall'energia geotermica profonda all'idrogeno. Gli Stati membri e l'UE dovrebbero collaborare per facilitare la diffusione delle soluzioni innovative.

La Commissione intende:

- proporre un quadro normativo per il mercato del gas e dell'idrogeno entro dicembre 2021;
- prendere in considerazione la revisione del regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento per garantire un funzionamento più efficace dello **stoccaggio del gas** in tutto il mercato unico e concludere i necessari accordi di solidarietà;
- adottare entro novembre 2021 un regolamento che istituisce nuovi **gruppi di rischio regionali transfrontalieri nel settore del gas** che avrebbero il compito di analizzare i rischi e fornire consulenza agli Stati membri sull'elaborazione dei loro piani d'azione preventivi e di emergenza;
- sostenere lo sviluppo di uno **stoccaggio dell'energia** adeguato alle esigenze future quale strumento chiave di flessibilità, per le opzioni di stoccaggio sia a breve e medio termine (ad esempio gestione della domanda e batterie) che a lungo termine (ad esempio l'idrogeno);
- esaminare i potenziali benefici e la struttura di **appalti congiunti** volontari per l'acquisto di riserve di gas, in linea con la regolamentazione del mercato dell'energia e le norme dell'UE in materia di concorrenza;
- adottare un corpus di norme per la cibersicurezza nel settore dell'energia elettrica;
- incaricare l'ACER di studiare i vantaggi e gli svantaggi dell'attuale assetto del mercato dell'energia elettrica e di proporre raccomandazioni che essa valuterà entro aprile 2022;
- studiare le potenzialità insite in un'iniziativa per sviluppare mercati al dettaglio pienamente allineati a livello regionale o dell'UE.

3.2.2. Sostenere una transizione giusta che protegga gli utenti finali

Poiché non si possono escludere rialzi dei prezzi dell'energia in futuro, è importante riuscire a proteggere i consumatori e le imprese vulnerabili: particolare rilievo assumono strumenti e iniziative intesi a sostenere una transizione giusta.

Entro la fine dell'anno la Commissione proporrà una **raccomandazione del Consiglio**²⁹ che fornirà agli Stati membri ulteriori orientamenti per affrontare al meglio gli aspetti sociali e occupazionali della transizione verde e garantirne l'equità. L'iniziativa indicherà le politiche

²⁹ COM(2021) 550 final. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e Comitato delle regioni "Pronti per il 55 %": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica.

di accompagnamento necessarie per attenuare gli eventuali effetti distributivi negativi della transizione e coglierne invece le opportunità in termini di posti di lavoro di qualità e benefici sociali collaterali, come l'energia a prezzi accessibili per tutti, nonché per attenuare o compensare gli effetti distributivi negativi, ove opportuno.

Il **Fondo sociale per il clima** recentemente proposto risponderà in modo strutturale al problema della povertà energetica e delle limitazioni economiche alla mobilità tramite finanziamenti supplementari agli Stati membri per ammodernare l'edilizia, sviluppare infrastrutture e dare un sostegno diretto al reddito dei cittadini nella fase iniziale della transizione verde. Con 72,2 miliardi di EUR, il Fondo è destinato specificamente a gruppi di popolazione (famiglie, utenti dei trasporti, microimprese) vulnerabili alle sfide derivanti dalla proposta di estendere lo scambio di quote di emissioni ai settori dell'edilizia e del trasporto su strada. Il Fondo può fornire agli Stati membri risorse per un sostegno diretto temporaneo al reddito. Con la proposta di ricorrere a finanziamenti nazionali analoghi, il Fondo mobiliterebbe 144,4 miliardi di EUR.

I consumatori dell'UE dovrebbero beneficiare di un alto livello di tutela e di responsabilizzazione che permetta loro di avere un ruolo attivo nel mercato dell'energia: concretamente, è necessario che siano informati meglio sui loro consumi energetici, sulle possibilità di ridurli e di **cambiare fornitore** per diminuire i costi; dovrebbero poter rivolgersi alle organizzazioni dei consumatori, alle agenzie per l'energia e ai fornitori di servizi di efficienza energetica per ottenere un riscontro sul loro comportamento in termini di consumo in un dato periodo di tempo e consulenze per ridurre sia il consumo sia, di conseguenza, le bollette energetiche; in quanto prosumatori del sistema energetico decentrato, essi dovrebbero poter costruire una capacità propria di produzione e stoccaggio di energia rinnovabile a prezzi accessibili con un buon rendimento degli investimenti. Un'attenzione particolare è rivolta all'ulteriore sviluppo delle comunità energetiche, soprattutto riguardo ai consumatori che vivono nelle zone rurali.

Una parte importante del pacchetto gas che la Commissione ha in programma per il mese di dicembre sarà il **rafforzamento delle disposizioni a tutela dei consumatori, anche per i mercati del gas**. Sono al vaglio della Commissione requisiti minimi per quanto riguarda le condizioni contrattuali, la possibilità di cambiare fornitore in modo più rapido e gratuito, la diffusione capillare dei contatori intelligenti affinché i consumatori possano fruire di offerte più numerose e più verdi e gestire meglio i costi dei consumi. Un quadro del mercato del gas favorevole alle comunità energetiche dei cittadini consentirà ai consumatori di acquistare gas da fonti rinnovabili indipendentemente dall'ubicazione geografica, apporterà benefici all'economia locale e aiuterà l'opinione pubblica ad accettare i progetti di gas rinnovabile e a basse emissioni di carbonio nonché a mobilitare capitali privati per gli investimenti in materia.

L'eventualità che un fornitore esca dal mercato o venga meno può avere conseguenze negative che i consumatori non possono controllare. L'aumento dei prezzi dell'energia può rappresentare un'indebita pressione soprattutto sui piccoli fornitori che offrono contratti a prezzo fisso; è pertanto necessario agevolare l'accesso di tutti i fornitori di energia, compresi quelli di piccole dimensioni, ai mercati finanziari in modo da poter tutelare i loro contratti

contro l'evoluzione dei prezzi. A tal fine la normativa dell'UE riconosce che gli Stati membri possono designare un **fornitore di ultima istanza**. Occorre tuttavia evitare l'insorgere di un azzardo morale che protegga i fornitori da decisioni commerciali prese a spese di tutti i consumatori. Insieme alle misure volte a migliorare l'accesso ai mercati a lungo termine per i piccoli fornitori, la Commissione preciserà le regole intese a tutelare i consumatori dal venir meno dei singoli fornitori e le disposizioni di funzionamento del regime del fornitore di ultima istanza.

La Commissione intende:

- proporre entro dicembre 2021 **una raccomandazione del Consiglio** che dia agli Stati membri ulteriori orientamenti per affrontare al meglio gli aspetti sociali e occupazionali della transizione verde.

Gli Stati membri potrebbero:

- **sostenere la responsabilizzazione dei consumatori** informandoli sulle varie modalità di partecipazione al mercato dell'energia, su come proteggersi al meglio e assumere una posizione più forte nella catena dell'approvvigionamento energetico;
- **designare un fornitore di ultima istanza** in caso di uscita dal mercato o di mancata prestazione di un fornitore;
- rafforzare ulteriormente il ruolo dei consumatori nel mercato energetico contribuendo a migliorare la gestione della domanda e sviluppando l'autoapprovvigionamento grazie ad accordi individuali sull'**energia rinnovabile e le comunità dell'energia**.

3.2.3. Intensificare gli investimenti nelle energie rinnovabili e nell'efficienza energetica

L'energia eolica e quella solare presentano costi variabili prossimi allo zero. Con una **maggiore quantità di energie rinnovabili nel sistema elettrico**, i combustibili fossili più costosi saranno messi fuori mercato. In un numero di ore ogni anno maggiore, la quantità di energia elettrica da fonti rinnovabili nel sistema consentirà di soddisfare tutta la domanda e i prezzi all'ingrosso saranno prossimi allo zero, azzerati o addirittura negativi³⁰. Nell'insieme, secondo l'opinione più diffusa tra gli esperti, se le altre condizioni restano immutate **l'aumento delle rinnovabili si tradurrà in una riduzione dei prezzi del mercato all'ingrosso**³¹.

Al di là dei mercati dell'energia elettrica, negli ultimi anni il costo complessivo di una serie di tecnologie rinnovabili si è drasticamente ridotto. Ad esempio, i costi dell'energia elettrica da fotovoltaico su scala industriale (PV) sono diminuiti dell'85 % tra il 2010 e il 2020³². Già oggi in molti settori e usi le rinnovabili sono la forma di energia più economica e in molti casi

³⁰ Posto che determinate centrali elettriche non flessibili debbano continuare a produrre nonostante i prezzi negativi.

³¹ Si stima ad esempio che l'aumento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili sia stato responsabile, *ceteris paribus*, di un calo del 24 % dei prezzi dell'energia elettrica a pronti in Germania nel periodo 2008-2015 e del 35 % in Svezia nel periodo 2010-2015 (Hirth, 2018).

³² IRENA, *Power Generation Costs in 2020*.

i consumatori potrebbero ridurre la bolletta energetica se facessero questa scelta. Ciò vale per l'industria e i servizi ma anche per le famiglie che possono ad esempio investire in pannelli solari fotovoltaici, pompe di calore, apparecchiature solari termiche o caldaie avanzate a biomassa, riducendo così le bollette dell'energia elettrica e del riscaldamento.

A tal fine, gli Stati membri dovrebbero **accelerare le autorizzazioni** riducendo lunghezza e complessità delle procedure, uno dei più gravosi ostacoli allo sviluppo e alla realizzazione di infrastrutture per l'energia pulita. Sostenere l'autoconsumo e le comunità di energia rinnovabile potrebbe inoltre aiutare le famiglie a trarre vantaggio da fonti rinnovabili più economiche. L'aumento della produzione di apparecchiature per le rinnovabili è un altro fattore essenziale per riuscire ad accelerare la diffusione di queste fonti di energia.

Le nuove tecnologie digitali offrono nuove possibilità di flessibilità sul versante della domanda. All'inizio del 2022 la Commissione avvierà i lavori su un **codice di rete** per eliminare gli ostacoli normativi allo sviluppo della flessibilità sul versante della domanda.

L'**efficienza energetica** riduce il consumo e quindi i costi dell'energia, ma richiede investimenti: affronta infatti una delle cause profonde della povertà energetica, segnatamente grazie alla migliore prestazione energetica degli edifici e degli elettrodomestici. La Commissione presenterà una proposta per **migliorare la prestazione energetica del parco immobiliare europeo**. Grazie a talune misure destinate all'edilizia sociale e nuove regole applicate ai paesi dell'UE per misurare e monitorare i dati di quanti si trovano in difficoltà con le bollette energetiche, le disposizioni sulla ristrutturazione degli edifici contribuiranno a combattere la povertà energetica.

A livello dell'UE sono stati intensificati gli investimenti nella transizione verde. Il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 rafforzato da NextGenerationEU è il principale strumento per realizzare una ripresa rapida e una transizione verde e digitale che metterà la nostra economia su un percorso di crescita sostenibile. Nell'ambito del **dispositivo per la ripresa e la resilienza**, nei 22 piani approvati dalla Commissione 177 miliardi di EUR sono stati assegnati a investimenti legati al clima³³.

Inoltre, mercati più grandi e più integrati con infrastrutture transfrontaliere offrono ai consumatori un trattamento migliore. L'**interconnessione** fisica, completa ed efficiente con i mercati limitrofi e l'accesso transfrontaliero per i nuovi fornitori stimoleranno la concorrenza e garantiranno l'approvvigionamento di energia elettrica al prezzo più competitivo. Per rafforzare la concorrenza ed evitare limitazioni imposte alla generazione di energia, gli Stati membri dovranno continuare a promuovere gli investimenti nelle reti transeuropee, sulla base di **progetti di interesse comune**³⁴ tra cui gli interconnettori, l'eliminazione delle strozzature nazionali, lo stoccaggio e gli interventi per rendere intelligenti le reti di trasmissione e

³³ Le spese dichiarate per il dispositivo per la ripresa e la resilienza sono stime della Commissione basate sui dati del monitoraggio del clima pubblicati nell'ambito delle analisi dei piani di ripresa e resilienza eseguite dalla Commissione. L'importo comunicato, che copre i 22 piani nazionali di ripresa e resilienza valutati e approvati dalla Commissione al 5 ottobre, evolverà in funzione della valutazione degli altri piani.

³⁴ https://ec.europa.eu/energy/topics/infrastructure/projects-common-interest_en

distribuzione. La Commissione lavorerà di concerto con gli Stati membri alle misure necessarie per raggiungere entro il 2030 l'obiettivo di interconnessione elettrica del 15 %, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di ottobre 2014³⁵.

La Commissione ha recentemente proposto di rivedere la **disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia** al fine di ampliare le possibilità degli Stati membri di concedere sostegno finanziario per proteggere il clima e decarbonizzare totalmente l'economia. Le nuove norme, che secondo le previsioni dovranno entrare in vigore il prossimo anno, ridurranno il ricorso ai combustibili fossili, eviteranno gli attivi non recuperabili e permetteranno di introdurre meccanismi per finanziare nuove tecnologie, come lo stoccaggio e l'idrogeno rinnovabile, agevolando il finanziamento delle misure di efficienza energetica.

Gli Stati membri dovrebbero:

- **accelerare le aste per le energie rinnovabili** e assicurare la rapida e piena attuazione degli investimenti pertinenti nell'ambito del **Fondo per la ripresa e la resilienza**;
- **accelerare le autorizzazioni** riducendo lunghezza e complessità delle procedure che sono uno dei più gravosi ostacoli allo sviluppo e alla realizzazione delle infrastrutture per l'energia pulita;
- **incrementare la produzione di apparecchiature per le rinnovabili**, altro fattore essenziale per riuscire ad accelerare la diffusione di queste fonti di energia;
- **aumentare gli investimenti nell'efficienza energetica e nella prestazione energetica dell'edilizia** per ridurre i consumi e i costi e allentare la pressione sui mercati dell'energia;
- **aumentare gli investimenti nelle reti transeuropee** per evitare limitazioni della generazione, grazie a progetti di interesse comune tra cui gli interconnettori, l'eliminazione delle strozzature nazionali, lo stoccaggio e gli interventi per rendere intelligenti le reti di trasmissione e distribuzione.

La Commissione intende:

- **pubblicare nel 2022 orientamenti sulle modalità d'accesso alle procedure di autorizzazione** per le rinnovabili e continuare a collaborare strettamente con le amministrazioni nazionali per ricercare e scambiare buone prassi;
- avviare all'inizio del 2022 i lavori sull'elaborazione di un codice di rete per la flessibilità sul versante della domanda;
- completare la revisione della **disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia** per agevolare la realizzazione del Green Deal europeo al minor costo possibile, agevolando gli investimenti nell'efficienza energetica e nelle rinnovabili;
- continuare ad assistere gli Stati membri per sfruttare al meglio le risorse finanziarie disponibili nel bilancio UE e NextGenerationEU.

³⁵

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/it/pdf>

4. Conclusioni

Le misure descritte nella presente comunicazione intendono rispondere all'attuale impennata dei prezzi dell'energia e contribuiranno a realizzare una transizione energetica socialmente giusta e sostenibile. La Commissione seguirà da vicino la situazione nei prossimi mesi.

Gli Stati membri sono in grado di intervenire e stanno già adottando varie misure che interessano la fiscalità, il sostegno diretto al reddito e altre disposizioni mirate e limitate nel tempo per fornire aiuto a breve termine a quanti si trovano in difficoltà per il brusco aumento dei prezzi. A livello UE, nel medio termine è possibile adottare misure supplementari in relazione allo stoccaggio, all'integrazione dei mercati e alle comunità energetiche per rendere i mercati dell'energia più resilienti, meglio preparati alla volatilità e alle sfide della transizione. Nel lungo termine i progressi nell'efficienza energetica e le misure di ammodernamento del sistema energetico ridurranno le bollette.

La politica europea in materia di energia, ambiente e clima, i finanziamenti disponibili attraverso vari programmi dell'UE e le recenti proposte presentate dalla Commissione nel pacchetto "Pronti per il 55 %" intendono creare un settore energetico che sia sostenibile sul lungo termine. L'Unione europea è fermamente determinata ad avanzare nella transizione verso la neutralità climatica e la decarbonizzazione del sistema energetico sostituendo i combustibili fossili con energie rinnovabili e riducendo di conseguenza la dipendenza dalle importazioni di energia.

Grazie ad impegni fermi d'investire in soluzioni energetiche climaticamente neutre in tutti gli Stati membri si potranno ridurre la volatilità dei prezzi dell'energia e gli squilibri nell'offerta e nella domanda causati dalle variazioni dei prezzi internazionali dei combustibili fossili e da altri fattori esterni; tali impegni sono condizioni indispensabili per mantenere l'energia a prezzi accessibili per tutti i consumatori.

Riuscire la transizione verde significa progredire non solo verso l'energia pulita, ma anche verso una maggiore efficienza e un uso diverso dell'energia. L'impegno dell'UE a ridurre in misura significativa le emissioni di gas a effetto serra e il consumo di combustibili fossili è pienamente confermato dai recenti avvenimenti. Occorre più rapidità nell'adozione delle misure, sul piano sia normativo che degli investimenti. **La transizione verso l'energia pulita è la migliore assicurazione contro le crisi dei prezzi come quella che l'UE si trova ad affrontare oggi.** È ora di premere sull'acceleratore.