



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 5.3.2025
COM(2025) 99 final

2025/0051 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che modifica il regolamento (UE) 2017/1938 per quanto riguarda il ruolo
dello stoccaggio del gas nell'assicurare l'approvvigionamento di gas
prima della stagione invernale**

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

a) Sicurezza dell'approvvigionamento

I problemi con cui l'Unione deve confrontarsi nel campo della sicurezza energetica sono dovuti soprattutto alla sua dipendenza da paesi terzi per approvvigionarsi in energia primaria. Con il Green Deal europeo e l'introduzione di obiettivi ambiziosi per le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, l'Unione ha definito una serie di provvedimenti importanti da adottare per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili d'importazione. La crisi energetica del 2022 e lo shock dei prezzi dell'energia che ne è susseguito hanno tuttavia messo in luce la necessità di ulteriori provvedimenti per ridurre la dipendenza da fonti di energia primaria esterne al suo territorio. Il piano REPowerEU, in particolare, ha stabilito come intervenire opportunamente per proteggere le famiglie e le imprese dagli shock sul versante dell'offerta, ossia i) rafforzando la capacità di stoccaggio sotterraneo del gas, ii) ammodernando e ampliando le infrastrutture per il gas naturale liquefatto e iii) diversificando sia le fonti di approvvigionamento che le rotte del gas da gasdotto.

Per conseguire questi obiettivi, in special modo il riempimento degli impianti di stoccaggio entro il 1° novembre, occorre prorogare alcune misure, finora temporanee. Le condizioni di mercato sono nel frattempo mutate. Con la presente proposta, e muovendo dalla sua raccomandazione adottata oggi, la Commissione si prefigge di garantire la sicurezza energetica e la resilienza del sistema energetico dell'Unione europea e, al tempo stesso, sostenere gli Stati membri grazie a traiettorie di riempimento ancor più flessibili per consentire loro di perseguire gli obiettivi di stoccaggio del gas al loro ritmo, riducendo le sollecitazioni del sistema e assottigliando il margine di distorsione del mercato.

b) Ruolo dello stoccaggio del gas, problemi attuali e flessibilità

Lo stoccaggio del gas contribuisce alla sicurezza dell'approvvigionamento garantendo la disponibilità di volumi supplementari in caso di forte domanda o interruzione delle forniture. Fornendo il 25-30 % del gas consumato in inverno, gli impianti di stoccaggio riducono la necessità di importare gas in più durante la stagione di riscaldamento e contribuiscono ad assorbire gli shock sul lato dell'offerta.

Riconosciuto questo dato di fatto e intervenendo per contrastare sia la strumentalizzazione delle forniture di gas russo sia la volatilità del mercato, nella primavera del 2022 la Commissione ha stilato la modifica delle disposizioni sullo stoccaggio contenute nel regolamento (UE) 2017/1938 sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas, che i colegislatori hanno rapidamente approvato¹: è stato così introdotto l'obiettivo volto a garantire che entro il 1° novembre gli impianti di stoccaggio del gas fossero pieni al 90 % (obiettivo di riempimento), con una serie di obiettivi intermedi per ogni Stato membro nei mesi di febbraio, maggio, luglio e settembre dell'anno successivo (traiettoria di riempimento); sono stati anche introdotti obblighi di certificazione in capo ai gestori dei sistemi di stoccaggio per

¹ Regolamento (UE) 2022/1032 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 giugno 2022 che modifica i regolamenti (UE) 2017/1938 e (CE) n. 715/2009 per quanto riguarda lo stoccaggio del gas.

migliorare il controllo sugli impianti strategici così da non correre il rischio che fossero stoccati volumi insufficienti di gas prima dell'inverno.

Grazie a queste modifiche, nel 2023 e nel 2024 non si sono riprodotte le clamorose impennate del prezzo del gas verificatesi nel 2022 e grazie all'obbligo di certificare i gestori dei sistemi di stoccaggio è stata eliminata la pratica, osservata nel 2021 in alcuni impianti di stoccaggio del gas di proprietà di terzi, di un riempimento intenzionale al di sotto della capacità o in ritardo per la stagione invernale.

Il mercato europeo del gas rimane rigido. La concorrenza per l'offerta mondiale di GNL è aumentata e l'esposizione alla volatilità dei prezzi è più forte che in passato, come dimostra l'andamento dei prezzi del mercato del gas durante l'inverno 2024/2025.

Dal punto di vista della sicurezza dell'approvvigionamento, l'esistenza di un obiettivo di stoccaggio e di una traiettoria di riempimento favorisce la prevedibilità e invia segnali importanti agli operatori del mercato. Le misure prese dall'Unione in questo quadro normativo hanno migliorato la situazione creatasi a partire dal 2022, ma, in ultima analisi, quel che più conta è rafforzare la sicurezza di approvvigionamento del sistema energetico dell'Unione, in particolare per l'inverno: il che significa che gli Stati membri devono adempiere all'obiettivo obbligatorio del 1° novembre.

Al tempo stesso il quadro normativo generale per conseguire l'obiettivo del 1° novembre deve essere abbastanza flessibile durante la stagione di riempimento da permettere di reagire rapidamente a condizioni di mercato in costante evoluzione e, in particolare, di sfruttare le migliori condizioni di acquisto. Gli obiettivi intermedi di riempimento, concordati ogni anno dagli Stati membri, servono a garantire il conseguimento dell'obiettivo obbligatorio del 1° novembre; sono però indicativi e, se necessario, possono essere modificati in modo da dare la massima flessibilità ai partecipanti al mercato nel corso dell'anno. Questo approccio, coniugato a un migliore coordinamento tra gli Stati membri, assicura un margine sufficiente di flessibilità che permette loro di riempire gli impianti di stoccaggio al loro ritmo, riducendo al tempo stesso le sollecitazioni del sistema ed evitando distorsioni del mercato.

La Commissione continuerà a monitorare da vicino il riempimento degli impianti di stoccaggio e, coordinandosi e dialogando attivamente con gli Stati membri, anche tramite il gruppo di coordinamento del gas, farà sì che gli eventuali scostamenti sostanziali e persistenti dalla traiettoria di riempimento non mettano a repentaglio la sicurezza dell'approvvigionamento e che siano attenuati i possibili rischi. Inoltre, nell'ambito del riesame del quadro giuridico sulla sicurezza dell'approvvigionamento, effettuerà una valutazione globale per esaminare il valore aggiunto di eventuali misure permanenti di stoccaggio che assicurino l'approvvigionamento dopo il 2027.

c) Obiettivo della proposta

Le modifiche del regolamento (UE) 2017/1938 sullo stoccaggio del gas scadono alla fine del 2025. La situazione ancora difficile del mercato mondiale del gas richiede una loro proroga oltre il 2025.

La Commissione europea ha d'altro canto in programma il riesame del quadro giuridico sulla sicurezza energetica dell'Unione, nell'ambito del quale valuterà anche se un'eventuale proposta legislativa debba includere misure permanenti di riempimento degli impianti di stoccaggio per gli Stati membri. La proposta non è tuttavia in calendario per il prossimo anno,

perciò è necessario prorogare temporaneamente le disposizioni vigenti sullo stoccaggio del gas per continuare a garantire prevedibilità e trasparenza nell'uso degli impianti di stoccaggio in tutta l'UE.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

Le disposizioni in materia di stoccaggio del gas di cui al regolamento (UE) 2017/1938 sono state introdotte dal regolamento (UE) 2022/1032 per un periodo di tre anni e cessano di essere d'applicazione alla fine del 2025. La presente proposta è intesa a prorogare le disposizioni vigenti di altri due anni su base temporanea, finché non sarà eventualmente istituito un nuovo quadro giuridico sulla sicurezza energetica, con tutta probabilità nel corso del 2027. La proroga sarebbe coerente con la politica vigente e contribuirebbe a migliorare la sicurezza energetica e la stabilità del mercato del gas. La proposta di proroga non è intesa a modificare nessun altro aspetto delle disposizioni sullo stoccaggio del gas.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

A seguito degli sviluppi geopolitici, nel marzo 2022 la Commissione ha pubblicato la comunicazione "REPowerEU" concernente un'azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili. Ha poi presentato una proposta legislativa (il regolamento (UE) 2022/1032 sullo stoccaggio del gas) per garantire un livello sufficiente di stoccaggio annuo a partire dall'inverno 2022/2023.

Nell'ambito di un vaglio dell'adeguatezza dell'attuale quadro giuridico sulla sicurezza energetica, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica per raccogliere i pareri di una vasta platea di portatori di interessi sui vantaggi e sulle possibili difficoltà che attendono l'Europa in questo settore. Tra i punti sottoposti a consultazione pubblica, conclusasi alla fine di novembre 2024, vi sono anche le disposizioni in materia di stoccaggio del gas e il loro contributo alla sicurezza energetica generale.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La presente proposta modifica il regolamento (UE) 2017/1938, la cui base giuridica è l'articolo 194, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La presente proposta si fonda sull'articolo 194, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Le misure previste dalla presente iniziativa sono pienamente in linea con il principio di sussidiarietà. È necessaria un'azione a livello dell'Unione perché l'interruzione dell'approvvigionamento di gas nel suo territorio i) rappresenta un grave rischio, ii) avrebbe effetti significativi su molti Stati membri e iii) inciderebbe sui prezzi del gas in tutta l'Unione.

- **Proporzionalità**

L'iniziativa è conforme al principio di proporzionalità. Sebbene il regolamento stabilisca l'obiettivo annuo ultimo di riempimento per il 1° novembre, gli obiettivi intermedi tengono conto della situazione dei singoli Stati membri e delle dimensioni degli impianti di stoccaggio del gas situati nei loro territori. Le esenzioni/deroghe stabilite dal regolamento (UE) 2017/1938 riguardano i Paesi Bassi (articolo 6 bis, paragrafo 3) così come l'Austria, la Cechia, l'Ungheria, la Lettonia e la Slovacchia (articolo 6 bis, paragrafo 2). Il tasso di

riempimento del 90 % proposto è un livello necessario e congruo per la sicurezza dell'approvvigionamento durante l'inverno in caso di gravi interruzioni della fornitura, senza comportare un onere eccessivo per gli Stati membri, le società dell'energia o i cittadini.

Gli obiettivi intermedi di riempimento sono stabiliti su base annua previa consultazione degli Stati membri (nell'ambito del gruppo di coordinamento del gas), che dispongono in tal modo di un livello di flessibilità sufficiente a tenere conto sia della situazione esistente nel settore dell'energia sia dei fattori economici fondamentali del mercato del gas.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Il presente atto è una proposta di modifica del regolamento (UE) 2017/1938 e pertanto lo strumento scelto è un regolamento modificativo. Dato che non si tratta di una revisione completa del regolamento, una rifusione non è ritenuta opportuna.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

La presente proposta è accompagnata da una relazione sull'attuazione e sull'impatto delle disposizioni in materia di stoccaggio del gas, in cui si conclude che sia le traiettorie di riempimento degli impianti sia il processo della loro certificazione hanno avuto effetti positivi sulla sicurezza dell'approvvigionamento di energia.

La Commissione presenta relazioni annuali, stilate in consultazione con gli Stati membri, che contengono un'analisi dei potenziali effetti del regolamento sui prezzi del gas e sui potenziali risparmi di gas.

Nel vaglio dell'adeguatezza del quadro giuridico sulla sicurezza energetica e al fine di raccogliere i pareri di una vasta platea di portatori di interessi, da settembre a novembre 2024 la Commissione ha tenuto una consultazione pubblica, ricevendo osservazioni da oltre 100 partecipanti, che si sono espressi anche sul ruolo dello stoccaggio del gas nel quadro giuridico generale sulla sicurezza energetica. Analizzati i risultati della consultazione pubblica, la Commissione può concludere che è necessaria una revisione più ampia del quadro giuridico sulla sicurezza energetica e, in tale contesto, può proporre il mantenimento degli obiettivi annuali intermedi e finali obbligatori per il riempimento degli impianti di stoccaggio. È tuttavia probabile che il processo di revisione duri almeno due anni. Riconoscendo il ruolo significativo che lo stoccaggio del gas ha svolto finora nel rafforzamento della sicurezza energetica degli Stati membri, si ritiene necessaria una proroga temporanea delle prescrizioni relative all'obiettivo obbligatorio di riempimento e agli obiettivi intermedi.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Nella consultazione pubblica condotta per il vaglio dell'adeguatezza, i portatori di interessi sono stati consultati in merito all'importanza dello stoccaggio del gas e all'utilità di stabilire obiettivi di riempimento obbligatori.

- **Assunzione e uso di perizie**

Nell'ambito del vaglio dell'adeguatezza dell'intero quadro giuridico sulla sicurezza energetica che si farà nel corso del 2025, la Commissione intende affidare a un contraente esterno lo

svolgimento di una valutazione d'impatto. Al contraente sarà anche chiesto di raccogliere contestualmente perizie e pareri esterni.

- **Valutazione d'impatto**

Come indicato nel punto precedente, nel 2025 la Commissione intende svolgere una valutazione d'impatto, che riguarderà anche le disposizioni relative allo stoccaggio del gas. Dato il poco tempo che resta, considerata la scadenza, nel dicembre 2025, delle disposizioni vigenti, per questa misura temporanea non si effettua una valutazione d'impatto.

- **Diritti fondamentali**

La misura consentirà di destinare il sostegno ad alcuni dei clienti più vulnerabili, in particolare a quelli che si trovano già in condizioni di povertà energetica.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

L'incidenza sul bilancio dell'UE associata alla presente proposta riguarda le spese per il personale e altre spese amministrative della direzione generale (DG) per l'Energia della Commissione europea. La proposta è intesa a prorogare le disposizioni che migliorano l'architettura dell'Unione per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas. La proroga di queste disposizioni comporterebbe il mantenimento degli obblighi in capo agli Stati membri e, di conseguenza, il mantenimento del ruolo rafforzato della DG Energia in una vasta serie di settori individuati nella proposta originaria, vale a dire:

- gestione generale e attuazione del regolamento (1 ETP);
- gestione del ruolo rafforzato del gruppo di coordinamento del gas (0,5 ETP);
- monitoraggio dei tassi di riempimento e stesura delle specifiche di attuazione tecnica, come le traiettorie di riempimento (comprese l'analisi economica e tecnica e la gestione dei dati) (1,5 ETP);
- valutazione delle notifiche sulla ripartizione degli oneri di cui all'articolo 6 quater (1 ETP);
- sostegno amministrativo (1 ETP).

Inoltre, l'attuazione, il coordinamento e il seguito dato al presente regolamento modificativo negli Stati membri richiederanno stanziamenti amministrativi supplementari dell'ordine di 150 000 EUR l'anno per viaggi ufficiali e riunioni di esperti, in particolare riunioni del gruppo di coordinamento del gas.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Tutte le vigenti disposizioni relative allo stoccaggio del gas introdotte nel regolamento (UE) 2017/1938 dal regolamento (UE) 2022/1032 rimarrebbero invariate, ad eccezione dell'articolo che fissa la data di applicazione/validità, spostata al 31 dicembre 2027.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (UE) 2017/1938 per quanto riguarda il ruolo dello stoccaggio del gas nell'assicurare l'approvvigionamento di gas prima della stagione invernale

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,
visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 194, paragrafo 2,
vista la proposta della Commissione europea,
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,
considerando quanto segue:

- (1) Il regolamento (UE) 2022/1032 del Parlamento e del Consiglio² è stato adottato in risposta alla crisi dell'offerta di gas e agli aumenti dei prezzi senza precedenti causati dall'escalation dell'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina dal febbraio 2022, inducendo l'Unione a intervenire in modo coordinato e generale per evitare possibili rischi derivanti da ulteriori interruzioni dell'approvvigionamento di gas.
- (2) Il regolamento (UE) 2022/1032 ha modificato il regolamento (UE) 2017/1938 introducendo un quadro giuridico temporaneo con misure relative al livello di riempimento degli impianti di stoccaggio sotterraneo al fine di rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento di gas nell'Unione, in particolare per i clienti protetti.
- (3) Gli impianti di stoccaggio forniscono il 30 % del gas consumato nell'Unione durante i mesi invernali, e quelli sotterranei, se ben riempiti, contribuiscono in modo sostanziale alla sicurezza dell'approvvigionamento fornendo gas supplementare in caso di forte domanda o interruzione delle forniture.
- (4) Nel contesto della crisi energetica innescata dalla strumentalizzazione delle forniture di gas russo e dall'invasione dell'Ucraina, avere stabilito un obiettivo obbligatorio per garantire che gli impianti di stoccaggio del gas fossero pieni al 90 % entro il 1° novembre (obiettivo di riempimento), insieme a una serie di obiettivi intermedi per ciascuno Stato membro a febbraio, maggio, luglio e settembre dell'anno successivo (traiettoria di riempimento), si è dimostrato fondamentale per due ragioni: i) ha permesso di sormontare la carenza di gas, e ii) ha ridotto le incertezze del mercato e la volatilità dei prezzi.

² Regolamento (UE) 2022/1032 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2022, che modifica i regolamenti (UE) 2017/1938 e (CE) n. 715/2009 per quanto riguarda lo stoccaggio del gas (GU L 173 del 30.6.2022, pag. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1032/oj>).

- (5) Nonostante il sostanziale miglioramento della situazione rispetto al periodo 2022-2023, il mercato europeo del gas continua a essere rigido. Una concorrenza più intensa per l'offerta mondiale di GNL può aumentare l'esposizione degli Stati membri alla volatilità dei prezzi. L'andamento dei prezzi del gas durante l'inverno 2024/2025 potrebbe confermare la tendenza. In questa situazione il ruolo degli impianti di stoccaggio del gas rimane fondamentale. Il procedere lungo traiettorie di riempimento prevedibili aumenta la trasparenza e previene la distorsione del mercato.
- (6) In applicazione del regolamento (UE) 2017/1938, l'obbligo in capo agli Stati membri di seguire una traiettoria annuale di riempimento e garantire che l'obiettivo di riempimento sia raggiunto entro il 1° novembre di ogni anno scade il 31 dicembre 2025.
- (7) Al tempo stesso il quadro normativo generale per conseguire l'obiettivo del 1° novembre deve essere abbastanza flessibile durante la stagione di riempimento da permettere di reagire rapidamente a condizioni di mercato in costante evoluzione e, in particolare, di sfruttare le migliori condizioni di acquisto.
- (8) Gli obiettivi intermedi di riempimento, concordati ogni anno dagli Stati membri, servono a garantire il conseguimento dell'obiettivo obbligatorio del 1° novembre. Sono però indicativi e dovrebbero permettere di riempire gli impianti di stoccaggio con flessibilità sufficiente per i partecipanti al mercato nel corso dell'anno, in conformità con la raccomandazione XXX.
- (9) La valutazione della Commissione dell'attuale quadro giuridico sulla sicurezza energetica ha confermato gli effetti positivi prodotti dalle prescrizioni in materia di stoccaggio sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas, effetti che è opportuno mantenere anche dopo il 2025.
- (10) È pertanto necessario prorogare di due anni le disposizioni relative al riempimento degli impianti di stoccaggio del gas, che garantiscono prevedibilità e trasparenza per quanto riguarda l'uso di questi impianti nell'Unione.
- (11) È opportuno modificare di conseguenza il regolamento (UE) 2017/1938,
- HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Modifica del regolamento (UE) 2017/1938

All'articolo 22 del regolamento (UE) 2017/1938, il quarto comma è sostituito dal seguente:

"L'articolo 2, punti da 27 a 31, gli articoli da 6 bis a 6 quinquies, l'articolo 16, paragrafo 3, l'articolo 17 bis, l'articolo 18 bis, l'articolo 20, paragrafo 4, e gli allegati I bis e I ter si applicano fino al 31 dicembre 2027."

Articolo 2

Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
La presidente

Per il Consiglio
Il presidente