

MEMORIA

111/2022/I/COM

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE PER L'AUDIZIONE DINANZI LA
COMMISSIONE ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E
TURISMO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

Memoria per la X Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera
dei Deputati

22 marzo 2022

Signora Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio, anche a nome degli altri Componenti del Collegio, Gianni Castelli, Andrea Guerrini, Clara Poletti e Stefano Saglia, la Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati per avere invitato l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente a partecipare a questa audizione, in considerazione della comune preoccupazione che continua a destare lo straordinario aumento dei prezzi dell'energia elettrica e del gas naturale, cui stiamo assistendo dall'estate dello scorso anno.

Questa Autorità si è più volte pronunciata in questi mesi ed ha attivamente preso parte, con il Parlamento e il Governo, all'individuazione di strumenti per contenere l'impatto della forte volatilità dei prezzi dell'energia sui consumatori e sul comparto industriale, con una particolare attenzione ai consumatori vulnerabili, alle famiglie in condizioni di disagio socio-economico, nonché alle piccole imprese.

L'Autorità auspica di fornire a questa Commissione parlamentare ogni informazione utile al dibattito in corso, con particolare riferimento alla formazione dei prezzi per la fornitura di energia elettrica ai clienti in maggior tutela e per la fornitura di gas naturale ai clienti in tutela e ai relativi meccanismi di indicizzazione, rendendosi, comunque, disponibile a fornire successive integrazioni alle considerazioni di seguito svolte, anche eventualmente in forma scritta, con ogni elemento o dato ritenuti utili.

Il Presidente

Milano, 22 marzo 2022

Premessa

Con la presente memoria questa Autorità intende approfondire – come richiesto specificamente da questa Commissione - i meccanismi di indicizzazione dei prezzi per la fornitura di energia elettrica ai clienti in maggior tutela e per la fornitura di gas naturale ai clienti in tutela.

A tale proposito, vale dapprima rammentare che i prezzi applicati ai clienti nei servizi di tutela svolgono la propria funzione a tutela del consumatore nel garantire che essi rappresentino il recupero da parte dei venditori dei costi efficienti connessi all'erogazione di tali servizi. Tali costi comprendono:

- a) i costi di approvvigionamento dell'energia elettrica o del gas nei mercati all'ingrosso. I costi riconosciuti ai venditori per l'approvvigionamento della materia prima sono determinati dall'Autorità sulla base dei prezzi registrati nei relativi mercati all'ingrosso. Con riferimento all'energia elettrica, giova qui ricordare che gli esercenti del servizio di maggior tutela si approvvigionano da Acquirente unico che, a sua volta, si approvvigiona in borsa. Per il gas naturale, i venditori si approvvigionano direttamente nei mercati all'ingrosso. Per la determinazione dei corrispettivi variabili a copertura dei relativi costi, il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella legge n. 27/12, ha previsto che venisse progressivamente fatto riferimento ai prezzi del gas rilevati sul mercato e che i mercati di riferimento da considerare fossero quelli europei, in attesa dell'avvio del mercato del gas naturale tramite i mercati organizzati gestiti dal Gestore dei mercati energetici (GME);
- b) i costi per la commercializzazione (che includono, per esempio, i costi per la gestione del contratto e per il recupero dei crediti). I costi riconosciuti ai venditori per la commercializzazione sono determinati dall'Autorità sulla base dei costi efficienti di tale attività;
- c) i costi per il trasporto e gli oneri generali di sistema. Trattandosi di attività regolata, i venditori pagano per il servizio di trasporto e per gli oneri generali i corrispettivi fissati dall'Autorità e recuperano a loro volta tali costi dai propri clienti;
- d) le imposte applicate ai consumatori sulla base della normativa vigente.

L'Autorità intende soffermarsi, in questa sede, sulle metodologie per la determinazione delle componenti a copertura dei costi di approvvigionamento di cui alla lettera a), aggiornati trimestralmente dalla stessa.

Nel dettaglio, nel paragrafo 1 si riportano i riferimenti normativi che definiscono le competenze dell'Autorità nell'ambito della fissazione dei prezzi di maggior tutela nel settore elettrico e quelli di tutela nel comparto del gas naturale e la loro evoluzione.

Nel paragrafo 2 si illustrano i meccanismi di fissazione dei prezzi in vigore definiti da questa Autorità per i servizi di tutela.

Dopo aver mostrato, nel paragrafo 3, l'evoluzione dei prezzi nel corso del tempo rispetto ai prezzi di riferimento dei mercati all'ingrosso, nel paragrafo 4 si evidenzia la necessità di rafforzare gli strumenti di monitoraggio a disposizione dell'Autorità, anche allo scopo di garantire, in particolare in questo periodo di forte turbolenza dei prezzi, la disponibilità di indicatori adeguati da impiegare nell'ambito della funzione indipendente di segnalazione a Parlamento e Governo per sostenere le scelte di strategia energetica del Paese.

1. Riferimenti normativi e compiti dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente in materia di tutele di prezzo

Con riferimento al settore elettrico, il **servizio di maggior tutela**, istituito dall'articolo 1 del decreto-legge n. 73/07, convertito nella legge 3 agosto 2007, n. 125, è erogato nei confronti dei clienti domestici e delle piccole imprese che non hanno scelto un venditore nel mercato libero e ha una duplice finalità: a) garantire la continuità del servizio (funzione di servizio universale); b) offrire una tutela di prezzo (funzione di tutela di prezzo).

La regolazione delle modalità di erogazione del servizio di maggior tutela compete all'Autorità che, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del citato decreto-legge n. 73/07, ne definisce le condizioni di erogazione, nonché i relativi corrispettivi da applicare "*in base ai costi effettivi del servizio*".

La legge n. 124/17 (cd. "*Legge concorrenza*"), come successivamente modificata dal decreto-legge n. 183/20, convertito nella legge n. 21/21, ha stabilito il superamento del servizio di maggior tutela, fissando la cessazione di tale servizio al 1° gennaio 2021 per le piccole imprese e al 1° gennaio 2023 per le microimprese e per i clienti domestici (articolo 1, comma 60).

Il successivo decreto-legge n. 152/21, convertito nella legge n. 233/2021, ha, a sua volta, previsto che, a decorrere dal mese di gennaio 2023, in via transitoria e nelle more dello svolgimento delle procedure concorsuali per l'assegnazione del servizio a tutele graduali, da concludersi entro il 10 gennaio 2024, i clienti domestici continuino a essere riforniti di energia elettrica nell'ambito del servizio di maggior tutela.

In coerenza con quanto sopra indicato:

- a partire dal 1° gennaio 2021, le piccole imprese connesse in bassa tensione¹ sono state trasferite al servizio a tutele gradualmente, dove il prezzo è definito in esito alle procedure concorsuali con le quali il servizio è assegnato ai relativi esercenti;
- i clienti domestici e le microimprese² hanno, ad oggi, ancora diritto al servizio di maggior tutela, che terminerà secondo le tempistiche e con le modalità sopra richiamate.

Quanto sopra risulta coerente con le disposizioni di cui alla direttiva 944/2019 che, all'articolo 5, stabilisce, infatti, che gli Stati membri possano continuare a ricorrere, a favore dei clienti domestici e delle microimprese, alla tutela di prezzo per un periodo transitorio (di durata non predeterminata) funzionale allo sviluppo di una concorrenza effettiva, pur nel rispetto di una serie di stringenti requisiti³.

Per quanto riguarda il **servizio di tutela gas**, l'articolo 1 del decreto-legge n. 73/07, convertito nella legge 3 agosto 2007, n. 125, prevede che l'Autorità indichi condizioni standard di erogazione del servizio e definisca transitoriamente, ovvero sino a quando resterà in vigore il servizio di tutela, in base ai costi del servizio, i prezzi di riferimento per le forniture di gas naturale ai clienti domestici che le imprese di vendita, nell'ambito degli obblighi di servizio pubblico, devono includere tra le proprie offerte commerciali.

¹ Sono, altresì, incluse le microimprese titolari di almeno un punto di prelievo con potenza contrattualmente impegnata superiore a 15 kW, laddove non servite nel mercato libero, sono state trasferite al servizio a tutele gradualmente disciplinato dall'Autorità.

² Si tratta delle imprese con 10 dipendenti e fatturato annuo non superiore a 2 milioni di euro, titolari di almeno un punto di prelievo con potenza contrattualmente impegnata superiore a 15 kW.

³ In particolare, gli interventi sui prezzi di fornitura devono rispettare i seguenti requisiti: (i) soddisfare un interesse economico generale; (ii) essere chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili; (iii) garantire alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica parità di accesso ai consumatori nazionali; (iv) essere limitati nel tempo e proporzionati con riferimento ai soggetti beneficiari; (v) non generare costi addizionali in capo ai soggetti che operano nel mercato in maniera discriminatoria tra operatori; (vi) essere accompagnati da una serie di misure volte a realizzare una concorrenza effettiva e da una metodologia per valutare i progressi nel raggiungimento di simile obiettivo; (vii) essere definiti con una metodologia che garantisca un trattamento non discriminatorio dei venditori; (viii) determinare prezzi al di sopra dei costi ad un livello tale in cui ci può essere concorrenza effettiva; (ix) essere disegnati in modo tale da minimizzare ogni impatto negativo sul mercato all'ingrosso; (x) assicurare che i beneficiari degli interventi di prezzo abbiano la possibilità di scegliere offerte di mercato e siano informati dell'esistenza di tali offerte nonché ricevano assistenza per cambiare fornitore; (xi) assicurare che i beneficiari dei prezzi regolati abbiano diritto di avere contatori intelligenti (*smart meter*) e siano informati al riguardo; (xii) non generare sussidi incrociati tra clienti riforniti a prezzi di libero mercato e quelli riforniti a prezzi regolati.

Il servizio di tutela è attuato, dunque, attraverso un obbligo di servizio pubblico posto in capo ai venditori finali. Questi devono, infatti, inserire, tra le proprie proposte commerciali, le condizioni economiche standard fissate dall'Autorità.

Con riferimento ai clienti domestici, tale assetto è stato successivamente confermato dal Legislatore, nell'ambito degli obblighi di servizio pubblico, sia con il decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, articolo 7, comma 2, sia con il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98.

Infine, in base alla già citata legge concorrenza e al decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, a far data dal 1° gennaio 2023 è previsto il superamento di detta previsione.

Ai fini della determinazione dei costi di approvvigionamento, giova qui ricordare che l'articolo 13 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella legge n. 27/12, ha previsto che, al fine di adeguare i prezzi di riferimento del gas naturale per i clienti vulnerabili ai valori europei, l'Autorità, nella determinazione dei corrispettivi variabili a copertura dei costi di approvvigionamento di gas naturale, è tenuta ad introdurre progressivamente, tra i parametri in base ai quali è disposto l'aggiornamento, anche il riferimento, per una quota gradualmente crescente, ai prezzi del gas rilevati sul mercato, prevedendo anche che, in attesa dell'avvio del mercato del gas naturale, tramite i mercati organizzati gestiti dal Gestore dei mercati energetici (GME), di cui all'articolo 30, comma 1, della legge n. 99/09, i mercati di riferimento da considerare siano quelli europei.

2. I meccanismi di fissazione dei prezzi di maggior tutela per i clienti elettrici e quelli di tutela per i clienti gas in vigore

Come sopra illustrato, il **servizio di maggior tutela dei clienti elettrici** è attualmente in vigore solo per i clienti domestici e per le microimprese.

A partire dal 2016, l'Autorità ha avviato una riforma unitaria dei meccanismi di regolazione dei servizi di tutela di prezzo dei clienti domestici e dei clienti non domestici del settore elettrico, con l'obiettivo di migliorare il pieno ed effettivo accesso di tutti i clienti finali al mercato libero a condizioni trasparenti e di rendere il servizio maggiormente coerente con il ruolo di servizio universale.

Con la delibera 633/2016/R/eel, l'Autorità ha, infatti, definito le modalità di determinazione delle condizioni economiche che l' esercente la maggior tutela deve offrire ai clienti, a partire dai costi sostenuti per l'approvvigionamento dell'energia nel mercato all'ingrosso.

Pertanto, l'Autorità ha disciplinato, per la fornitura dell'energia elettrica, un meccanismo di aggiornamento che, superando la logica di calcolo dei costi basata sulla stima del costo medio annuo sostenuto dagli esercenti per servire i clienti in maggior tutela, ha fissato un riferimento al costo medio stimato su base trimestrale. Tale riferimento consente di trasferire più tempestivamente il segnale di prezzo ai clienti finali, in coerenza con la possibilità per i medesimi clienti di entrare e uscire dal servizio ogni mese, inducendo al contempo comportamenti maggiormente efficienti.

Le eventuali differenze tra il prezzo fissato dall'Autorità per ogni trimestre sulla base delle sue migliori stime e i costi effettivamente sostenuti da Acquirente unico, che provvede all'approvvigionamento di energia per tutti i clienti nel servizio di maggior tutela, sono poi recuperate nei mesi successivi. Ne consegue che il prezzo complessivamente pagato dai consumatori nel servizio di tutela per l'approvvigionamento dell'energia elettrica risulta, in ultima analisi, sempre pari ai costi effettivamente sostenuti da Acquirente unico per lo stesso approvvigionamento.

Nel rinviare alle Relazioni tecniche che accompagnano gli aggiornamenti trimestrali dei servizi di maggior tutela per una descrizione più puntuale della metodologia, si evidenzia, in sintesi, che l'Autorità fissa su base trimestrale il prezzo dell'energia e del dispacciamento (corrispettivo PED, espresso in centesimi di euro/kWh), che riflette i costi sostenuti nei mercati all'ingrosso per l'acquisto dell'energia elettrica destinata ai clienti in maggior tutela, nonché i costi relativi al servizio di dispacciamento. Nel dettaglio, questi sono fissati, per ciascun trimestre, in modo da coprire i costi che si stima saranno sostenuti nel trimestre di riferimento, rispettivamente, per l'acquisto nei mercati a pronti dell'energia elettrica destinata alla maggior tutela, per i relativi oneri finanziari, nonché per i costi di funzionamento di Acquirente unico e per il servizio di dispacciamento. A tal fine, sulla base delle informazioni inviate da Acquirente unico, l'Autorità definisce, con riferimento a ciascun trimestre, i livelli dei corrispettivi sulla base della stima dei costi unitari di approvvigionamento di Acquirente unico per il medesimo trimestre, nonché della differenza tra la stima dei costi di approvvigionamento e i costi effettivi di approvvigionamento del trimestre precedente.

Riguardo alle condizioni economiche del **servizio di tutela del gas naturale**, per i clienti aventi diritto a tale servizio, l'Autorità regola le modalità di calcolo della componente a copertura dei costi di approvvigionamento del gas naturale nei mercati all'ingrosso.

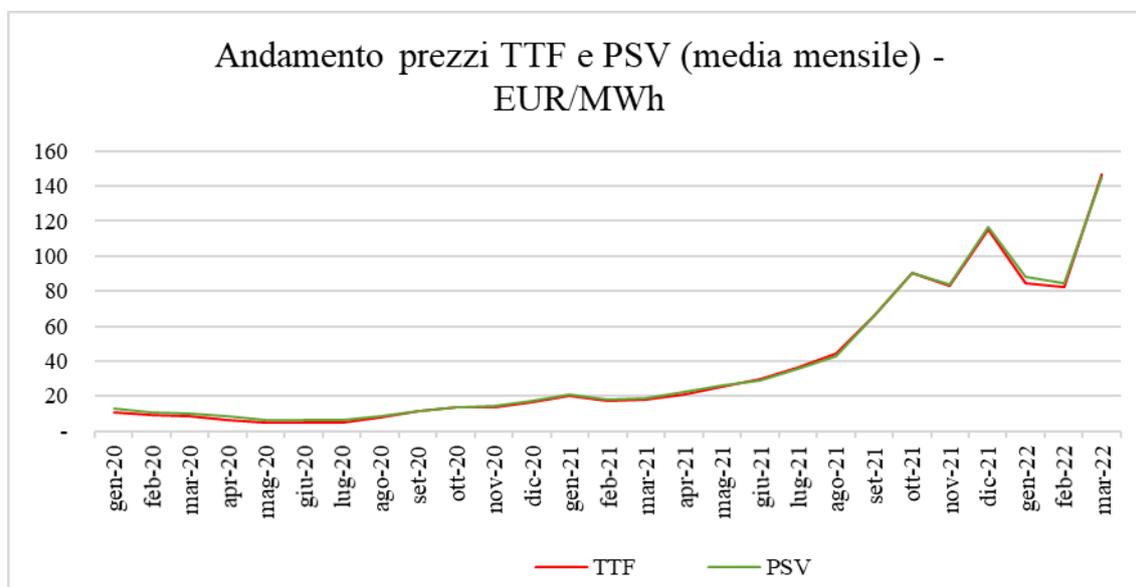
Poiché tutti gli operatori della vendita hanno l'obbligo di offrire ai consumatori le condizioni di tutela, è necessario assicurare che i medesimi soggetti possano approvvigionarsi di gas ai prezzi definiti dall'Autorità.

Più precisamente, le modalità di determinazione delle componenti del prezzo di tutela del gas naturale in vigore sono state definite dall'Autorità con le delibere 124/2013/R/gas e

196/2013/R/gas, in esito al processo di transizione graduale come previsto anche dal summenzionato articolo 13 della legge n. 27/12. Quest'ultimo, come sopra ricordato, dispone che, al fine di adeguare i prezzi di riferimento del gas naturale per i clienti domestici, l'Autorità faccia riferimento ai valori europei, nelle more del pieno sviluppo del mercato italiano del gas.

In considerazione del basso livello di liquidità che caratterizzava il mercato nazionale a termine del gas naturale e i connessi alti rischi di manipolazione che questo comporterebbe, con decorrenza dal 1° ottobre 2013, la componente a copertura dei costi di approvvigionamento del gas naturale nel trimestre t-esimo è definita pari alla media aritmetica delle quotazioni *forward* trimestrali relative al trimestre t-esimo del gas, presso l'*hub* TTF, rilevate da ICIS-Heren⁴, con riferimento al secondo mese solare antecedente il trimestre t-esimo.

Il basso livello di liquidità che ancora oggi caratterizza il mercato a termine all'ingrosso nazionale ha indotto l'Autorità a non modificare, sinora, il riferimento al mercato europeo del gas naturale previsto dalla normativa, scegliendo a riferimento un'indicizzazione al TTF che risulta essere, anche oggi, la piattaforma di scambio più liquida in Europa, come risulta dai diversi rapporti di monitoraggio sia di ACER sia di ESMA. I prezzi che si registrano al TTF sono peraltro normalmente allineati ai prezzi dei principali *hub* europei, incluso quello italiano (PSV).



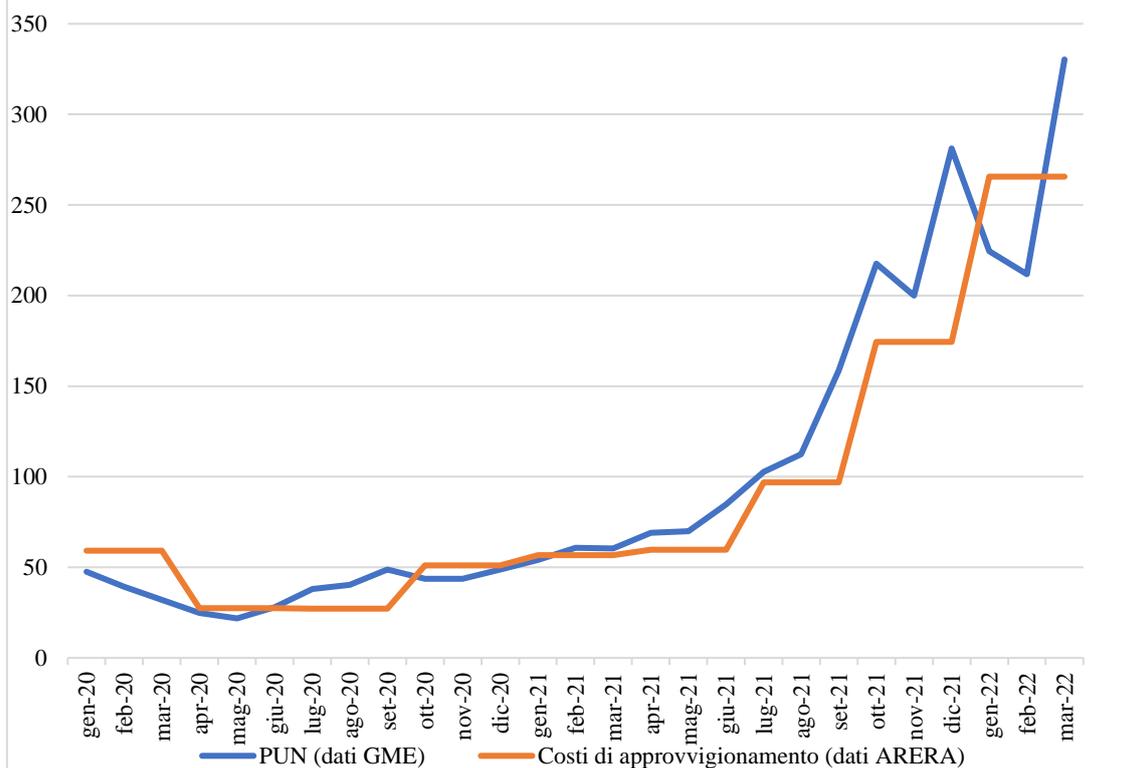
⁴ In particolare, prima dell'anno termico 2014 – 2015, venivano prese a riferimento le quotazioni rilevate da Platts.

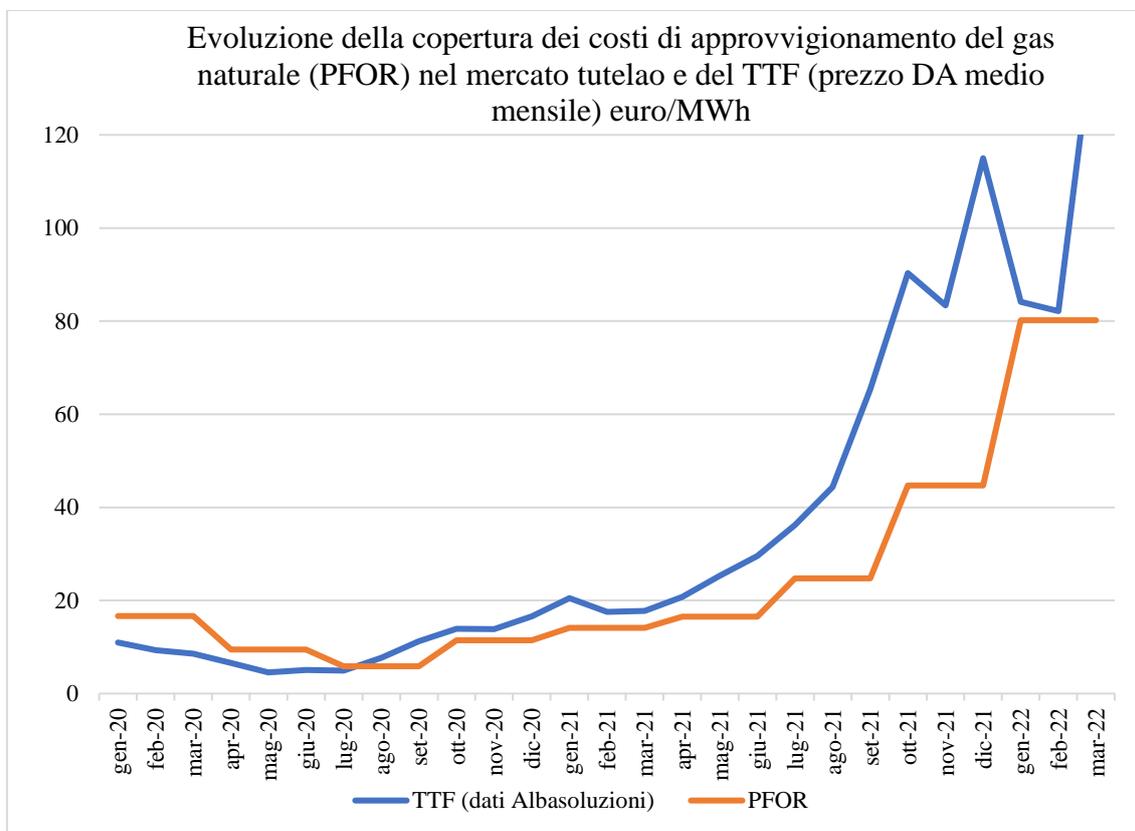
3. L'evoluzione dei prezzi di tutela e l'andamento dei mercati all'ingrosso dell'elettricità e del gas naturale

Con riferimento al settore elettrico, il meccanismo sopra illustrato - basato sui costi di approvvigionamento trimestrale con il sistema di recupero semestrale - si configura come un vero e proprio meccanismo che trasferisce appieno il segnale dei prezzi ai mercati all'ingrosso e a quelli al dettaglio.

L'attuale metodologia di aggiornamento dei prezzi praticati dai venditori per il servizio di tutela gas permette agli operatori, che forniscono i clienti nel servizio di tutela, di garantirsi dai rischi connessi alla possibilità che il prezzo vari, acquistando, in ciascun giorno del mese in cui si forma il prezzo che verrà applicato nel trimestre successivo (febbraio per il prossimo trimestre), una quota dei consumi attesi nel trimestre. Anche i clienti del servizio di tutela godono, dunque, di una copertura su base trimestrale dalla volatilità dei prezzi spot.

Evoluzione dei costi di approvvigionamento energia nel mercato tutelato (componente PE) ed del PUN (prezzo medio mensile) euro/MWh





Dai grafici sopra riportati emerge come, pur in presenza delle vistose turbolenze che si sono manifestate nei mercati energetici all'ingrosso europei e che hanno contagiato l'intera filiera energetica nel nostro Paese, così come negli altri Stati membri dell'Unione europea, i prezzi dei servizi di tutela abbiano trasferito il segnale di prezzo ai consumatori contenendone la volatilità.

Il prezzo della materia prima nella fissazione del prezzo di tutela gas nell'ultimo trimestre 2021 è stato, per esempio, pari a circa 45 euro/MWh, a fronte di un prezzo spot quasi doppio nel medesimo trimestre.

Come noto, infatti, in tutta Europa i prezzi dell'energia del gas naturale e, conseguentemente dell'energia elettrica, hanno raggiunto livelli record nel 2021, toccando, nelle prime due settimane di marzo 2022, picchi mai realizzati prima. I *driver* dell'eccezionale aumento dei prezzi sono stati fortemente influenzati negli ultimi mesi da fattori geopolitici.

Dall'estate all'autunno 2021, la domanda di gas dell'Unione europea è cresciuta in modo sostanziale a seguito della ripresa economica globale post pandemica, creando forti tensioni sul lato dell'offerta. L'offerta globale di gas naturale nell'Unione europea si è

ridotta, principalmente, per lo spostamento dei carichi di gas naturale liquefatto (GNL) attratti dai mercati asiatici più remunerativi e per problemi di fornitura dal Mare del Nord. I prezzi del gas naturale sono aumentati ovunque in Europa, sia negli *hub* sia nei contratti a lungo termine a loro indicizzati, e si sono riflessi sui costi di produzione di energia elettrica.

Dal mese di novembre 2021 all'inizio del 2022, le forniture di GNL all'Europa hanno ripreso significativamente grazie al forte incremento dei prezzi *hub* europei; tuttavia, l'aumento delle forniture di GNL non è stato sufficiente a compensare completamente l'effetto della limitazione dei flussi via gasdotto dalla Russia che, in un clima politico teso, non ha offerto volumi aggiuntivi negli *hub* europei, limitandosi ad ottemperare ai suoi impegni minimi di fornitura a lungo termine. Il volume del gas negli stoccaggi per affrontare l'inverno 2022 è risultato al di sotto della media nella maggior parte dei Paesi europei, principalmente a causa delle limitate iniezioni di Gazprom; circostanza che ha ulteriormente esacerbato il contesto di prezzi elevati del gas. Il risultato è stato un ulteriore inasprimento del mercato europeo del gas e una forte volatilità del prezzo guidati dai fondamentali e dalle questioni geopolitiche.

Infine, a partire dalla fine del mese di febbraio 2022, l'invasione russa dell'Ucraina ha ulteriormente aggravato la situazione. Lo scoppio della guerra ha portato a un ulteriore aumento immediato e brusco dei prezzi del gas. Nonostante le consegne previste di GNL siano state effettuate, l'incertezza senza precedenti riguardo a una potenziale interruzione dei flussi di gas russo - e, quindi, una verosimile incapacità di soddisfare la domanda totale di gas dell'Unione europea - ha portato ad un aumento ulteriore dei prezzi.

4. La rilevanza del monitoraggio dei mercati elettrico e gas

Alla luce delle incertezze derivanti dall'attuale quadro geopolitico, in cui si sta manifestando la crisi dei prezzi dell'energia in Europa, caratterizzata da scarsità attesa dell'offerta di gas naturale, questa Autorità ritiene che il costante monitoraggio dei *driver* e dei comportamenti degli operatori risulti, in questo periodo, ancor più necessario per interpretare gli andamenti dei mercati all'ingrosso e supportare le Istituzioni del Paese nelle scelte di politica energetica.

In particolare, è opportuno disporre di maggiori elementi per valutare i fattori che hanno inciso sugli andamenti dei prezzi all'ingrosso. Le quotazioni *forward* dei prodotti energetici prefigurano un rientro graduale della crisi fra la fine del 2022 e il 2024 ma, presumibilmente, i prezzi del gas naturale sono destinati a mantenersi più alti della media storica degli ultimi anni. Le attuali quotazioni dei prodotti *forward* del gas naturale, con le dovute cautele derivanti dalla forte volatilità dei prezzi, si aggireranno intorno a circa

100 euro/MWh fino al termine dell'anno in corso, a circa 65 euro/MWh per il 2023 e a circa 45 euro/MWh per il 2024.

Una migliore comprensione di queste dinamiche e, più in generale, dei meccanismi di funzionamento dei mercati all'ingrosso, destinati ad essere fortemente influenzati anche dalle recenti scelte degli Stati membri e, in particolare, dell'Italia, di ridurre la dipendenza dal gas russo, rafforzando le importazioni da altri Paesi terzi, richiede necessariamente una maggior visibilità sui contratti a lungo termine di approvvigionamento/importazione del gas naturale.

I contratti di lungo termine con clausole *take or pay* prevedevano storicamente una indicizzazione ai prodotti petroliferi con medie intorno ai sei/nove mesi precedenti aggiornate su base mensile/trimestrale e clausole di rinegoziazione con cadenza pluriennale.

Sulla base delle informazioni disponibili, è verosimile ipotizzare che una parte rilevante di questi contratti siano stati oggetto di rinegoziazione/rinnovo negli ultimi anni, con la sostituzione dell'indicizzazione al prezzo del petrolio con quella dei prezzi spot europei. Tuttavia, una parte dei medesimi contratti potrebbe ancora prevedere meccanismi di indicizzazione diversi.

Al riguardo, l'Autorità valuta molto positivamente l'iniziativa promossa in tal senso dal Governo con il decreto-legge adottato nella riunione del Consiglio dei Ministri del 18 marzo 2022, "*Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*", che impone ai titolari dei contratti di approvvigionamento di volumi di gas per il mercato italiano di trasmettere a questa Autorità tali contratti, al fine di meglio consentire lo svolgimento dell'attività di monitoraggio.