DETERMINAZIONE DSAI/14/2025/EEL

AVVIO DI PROCEDIMENTO SANZIONATORIO IN MATERIA DI INTEGRITÀ E TRASPARENZA DEL MERCATO ALL'INGROSSO DELL'ENERGIA ELETTRICA

IL DIRETTORE DELLA DIREZIONE SANZIONI E IMPEGNI DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

Il giorno 25 luglio 2025

VISTI:

- la direttiva (UE) 944/2019 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;
- il regolamento (UE) 943/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica;
- il regolamento (UE) 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso (di seguito: anche REMIT);
- la legge 24 novembre 1981, n. 689;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 e s.m.i. (di seguito: legge 481/95);
- l'articolo 11 *bis*, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 e s.m.i., introdotto dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80;
- il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;
- il decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93 e s.m.i.;
- l'articolo 22 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (di seguito: legge 161/14);
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- le Linee Guida dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia sull'applicazione del REMIT - edizione 6.1 del 18 dicembre 2024 (di seguito: Linee Guida ACER);
- l'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: l'Autorità) 19 dicembre 2023, 598/2023/E/com recante "Modifiche al regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni" (di seguito: Allegato A alla deliberazione 598/2023/E/com);
- gli Allegati A e B alla deliberazione dell'Autorità 12 maggio 2023, 201/2023/A (di seguito: deliberazione 201/2023/A);

- la deliberazione dell'Autorità 12 maggio 2023, 202/2023/A (di seguito: deliberazione 202/2023/A);
- la deliberazione dell'Autorità 13 giugno 2023, 266/2023/A (di seguito: deliberazione 266/2023/A).

CONSIDERATO CHE:

- al fine di assicurare che i consumatori e gli altri soggetti del mercato possano nutrire fiducia nell'integrità dei mercati dell'elettricità e del gas, che i prezzi fissati sui mercati dell'energia all'ingrosso riflettano un'interazione equa e concorrenziale tra domanda ed offerta e che non sia possibile trarre profitto dagli abusi di mercato, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato il REMIT, che vieta le pratiche abusive capaci di influenzare tali mercati;
- tra queste rientrano le "*manipolazioni del mercato*" con cui, ai sensi dell'articolo 2, numero 2), lettera a), punto ii), del regolamento (UE) 1227/2011, si intende, tra l'altro, "*la conclusione di qualsiasi transazione oppure la trasmissione di qualsiasi ordine di compravendita in prodotti energetici all'ingrosso: (...) ii) che consenta, o sia intesa a consentire, tramite l'azione di una o più persone che agiscono in collaborazione, di fissare il prezzo di mercato di uno o più prodotti energetici all'ingrosso a un livello artificioso, a meno che la persona che ha compiuto l'operazione o che ha impartito l'ordine di compravendita dimostri che le sue motivazioni per compiere tale operazione o ordine sono legittime e che detta operazione o ordine è conforme alle prassi di mercato ammesse sul mercato all'ingrosso in questione*";
- il REMIT sancisce espressamente all'articolo 5 il divieto di effettuare, o tentare di effettuare, manipolazioni di mercato nei mercati dell'energia all'ingrosso e attribuisce il compito di garantire l'attuazione dei divieti di abusi di mercato alle autorità nazionali di regolamentazione (articolo 13);
- al fine di assicurare un'attuazione coordinata e coerente, l'ACER pubblica indicazioni in merito all'applicazione delle definizioni di cui all'articolo 2 (articolo 16, comma 1, del REMIT);
- segnatamente, con riguardo alla predetta fattispecie manipolativa, le Linee Guida ACER (paragrafi 6.2.2. e 6.3.2):
  i. definiscono le condotte di trattenimento economico di capacità nel mercato elettrico come le azioni consistenti nell'offrire la capacità di generazione disponibile ad un livello di prezzo superiore o uguale al prezzo di mercato, tale da non riflettere il costo marginale (inclusi eventuali costi-opportunità) dell'unità di produzione, la cui offerta, pertanto, non viene accettata;
  ii. inseriscono le condotte di trattenimento economico di capacità tra le fattispecie potenzialmente manipolative ai sensi del combinato disposto dell'articolo 5, che vieta le manipolazioni di mercato, e dell'articolo 2, numero 2), lettera a), punto ii), del REMIT, che delinea le condotte manipolative che comportano la fissazione del prezzo di mercato ad un "*livello artificioso*";

iii. spiegano come il concetto di "*livello artificioso*" implichi un prezzo di mercato diverso da quello che sarebbe emerso da "*un'interazione equa e concorrenziale tra domanda e offerta*", rispecchiando i fondamentali di mercato;
iv. chiariscono, inoltre, come, in un contesto di "*interazione equa e concorrenziale tra domanda e offerta*", il prezzo debba essere determinato dall'unità di produzione marginale (e/o dal carico elastico marginale), nelle situazioni di adeguatezza del sistema elettrico;
v. indicano, infine, in coerenza con quanto previsto al citato articolo 2, numero 2, lettera a), punto ii), del REMIT, le due verifiche che devono essere soddisfatte per poter qualificare una condotta di trattenimento di capacità come manipolativa ai sensi del REMIT: a) l'esistenza di un potere, in capo al soggetto che trattiene capacità, di influenzare il prezzo di mercato e b) l'assenza di una legittima giustificazione per tale condotta;

- il legislatore italiano ha implementato la normativa REMIT con la legge 161/14 e, segnatamente, con l'articolo 22 che ha attribuito all'Autorità, oltre a poteri di indagine ed esecuzione (comma 1), anche la possibilità di avvalersi – tra l'altro nei casi di sospetta violazione del divieto di manipolazione del mercato di cui all'articolo 5 del REMIT – della collaborazione di diversi soggetti, tra cui il Gestore dei mercati energetici (di seguito: GME) (comma 3) ed il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie (comma 5).

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- nell'ambito delle attività di monitoraggio del mercato all'ingrosso dell'energia elettrica relativamente all'anno 2022, gli Uffici di ARERA hanno riscontrato, su base statistica, dei differenziali significativi tra i prezzi offerti nel mercato del giorno prima (di seguito anche MGP) e il costo variabile *standard* (di seguito CVS) di un'unità produttiva a ciclo combinato (di seguito anche UP CCGT), assunto in prima approssimazione come parametro di riferimento del costo marginale per tutte le tecnologie produttive;
- successivamente, analizzando la condotta di offerta di A2A in MGP, con particolare riferimento al mese di [*omissis*] 2022, sono emersi indizi circa la possibile adozione da parte della società di condotte di trattenimento economico di capacità con le proprie UP CCGT;
- con il supporto del GME è stata svolta una prima analisi controfattuale (di seguito analisi di *what-if*), simulando la strategia di offerta di un operatore termoelettrico *price-taker* ovvero sostituendo il prezzo offerto dalle UP CCGT della società, ubicate nella zona [*omissis*], con la stima del CVS delle medesime, qualora inferiore al prezzo realmente offerto (richiesta al GME prot. Autorità 67907 del 31 ottobre 2023 e risposta del medesimo prot. Autorità 73704 del 21 novembre 2023);
- la predetta simulazione ha permesso di confermare, sotto le ipotesi adottate, l'attuazione da parte della società di una condotta di trattenimento economico di

capacità e il relativo impatto, rispettivamente, sul PUN e sul prezzo della zona di offerta [*omissis*];

- al fine di affinare l'analisi di *what-if* nonché di verificare l'esistenza di motivazioni legittime a giustificazione della predetta condotta di A2A – su cui ricade l'onere della prova, come esplicitato nell'articolo 2, numero 2, lettera a), punto ii), del REMIT – la società è stata innanzitutto sentita in audizione, in data 13 febbraio 2024, in merito alla strategia di offerta adottata con riferimento alle sue UP CCGT ubicate nella zona [*omissis*];
- nel corso dell'audizione A2A ha spiegato di avere adottato una strategia di offerta delle UP CCGT finalizzata all'operatività delle UP di taglia maggiore ([*omissis*] MW), almeno nei giorni feriali, e al "mantenimento" come "riserva per il sistema" delle sue UP CCGT di taglia minore ([*omissis*] MW); questo spiegherebbe, per queste ultime, la presentazione sistematica di offerte a prezzi prossimi al prezzo di esercizio del contratto *standard* di approvvigionamento di capacità, ovvero ad un prezzo coerente con il costo marginale di una UP turbogas a ciclo aperto [*omissis*];
- successivamente, sono state inviate alla società quattro richieste di ulteriori informazioni e chiarimenti rispetto ai parametri tecnico-economici delle sue UP (rispettivamente con prot. Autorità 15818 del 29 febbraio 2024, 26193 del 10 aprile 2024, 39440 del 31 maggio 2024 e 74615 del 23 ottobre 2024), tutte riscontrate dalla società (prot. Autorità 21681 del 25 marzo 2024, 31667 del 3 maggio 2024, 42919 del 18 giugno 2024 e 76423 del 31 ottobre 2024);
- A2A ha motivato la strategia di offerta sopra descritta con il perseguimento dei seguenti principali obiettivi:
  1. ottimizzare la programmazione del proprio parco elettrico al fine di recuperare i costi fissi (sia i costi operativi di esercizio e manutenzione degli impianti sia i costi di investimento) su un orizzonte annuale o pluriennale;
  2. coprire i costi per la prenotazione della capacità di trasporto del gas naturale, non inclusi, a detta della società, nel premio massimo per gli "impianti esistenti" come definito in esito alle aste del mercato della capacità per l'anno 2022;
  3. recuperare i costi di manutenzione degli impianti, allocati in funzione delle ore di produzione dei medesimi e del numero di accensioni negli intervalli temporali definiti nei contratti di manutenzione;
  4. evitare di ottenere programmi tecnicamente infattibili a causa della pressione competitiva in un mercato (MGP) che non tiene conto delle caratteristiche tecniche e dei vincoli intertemporali delle singole unità produttive;
- per completare il *set* di informazioni necessarie a valutare la condotta della società sono state altresì richieste ulteriori analisi di *what-if* al GME (prot. Autorità 65295 del 16 settembre 2024 e 2554 del 16 gennaio 2025), che ha fornito i riscontri domandati (rispettivamente con prot. Autorità 70000 del 4 ottobre 2024 e 5015 del 27 gennaio 2025);
- in particolare, nello svolgimento dell'ultima analisi di *what-if*, oltre ad affinare il calcolo del CVS, specificando un rendimento puntuale per singola UP CCGT e

ipotizzando, per tutte le UP CCGT, l'acquisto di capacità di trasporto del gas naturale *ex post* su base giornaliera con il pagamento della penale (ovvero utilizzando il costo massimo previsto per questo servizio), sono stati anche esclusi a priori dalla simulazione i cicli di accensione-spegnimento delle UP CCGT che avrebbero violato i vincoli intertemporali (tempo di avviamento, tempo di rampa, tempo di permanenza in servizio e tempo di permanenza fuori servizio) come indicati dalla società e/o determinato un primo margine operativo negativo;

- il rispetto dei tempi di permanenza in servizio e fuori servizio delle UP CCGT, basato sui parametri tecnici forniti dalla società, rappresenta una scelta particolarmente prudenziale in quanto la società non ha sufficientemente motivato *[omissis]*;
- anche adottando dette ipotesi molto più favorevoli per la società, l'analisi di *what-if* ha dimostrato che la strategia di offerta di A2A attraverso le sue UP CCGT [*omissis*] si è comunque tradotta in un impatto sul prezzo di mercato quantificabile in circa [*omissis*], mediamente nel mese di [*omissis*] 2022, rispettivamente sul PUN e sul prezzo della zona di offerta [*omissis*];
- la società, quindi, non solo deteneva ma ha anche esercitato con successo potere di mercato, portando i suddetti prezzi a un livello **superiore** al CVS delle sue UP **CCGT** ma **inferiore** al prezzo di esercizio del contratto *standard* di approvvigionamento di capacità;
- le motivazioni fornite dalla società non paiono, tuttavia, rappresentare legittime giustificazioni economiche e/o tecniche ai sensi REMIT per aver trattenuto economicamente parte della sua capacità disponibile, offrendo le sue UP CCGT a prezzi superiori al CVS;
- pertanto, la strategia di offerta adottata da A2A nel mese di [*omissis*] 2022 con le UP CCGT precedentemente citate risulterebbe integrare la fattispecie manipolativa del mercato di cui all'articolo 2, numero 2), lettera a), punto ii), del REMIT, consistente nella fissazione del prezzo di mercato ad un livello artificioso, cioè ad un prezzo diverso da quello che sarebbe emerso da "un'interazione equa e concorrenziale tra domanda e offerta", rispecchiando i fondamentali di mercato;
- alla luce di quanto sopra, A2A S.p.A. sembrerebbe avere violato l'articolo 5 del REMIT che vieta manipolazioni di mercato nei mercati dell'energia all'ingrosso.

RITENUTO CHE:

- gli elementi acquisiti costituiscano presupposto per l'avvio, nei confronti di A2A S.p.A., di un procedimento per l'adozione di un provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 22 della legge 161/14.

DETERMINA

1. di avviare un procedimento nei confronti di A2A S.p.A. per l'accertamento, nei termini di cui in motivazione, delle violazioni in materia di integrità e trasparenza del mercato all'ingrosso dell'energia elettrica e per l'adozione del relativo provvedimento sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 22 della legge 161/14;
2. di designare, ai sensi dell'articolo 5 dell'Allegato A alla deliberazione 598/2023/E/com e degli articoli 13, comma 3, lettera b) e 16, comma 2, lettera b) dell'Allegato A alla deliberazione 201/2023/A, quale responsabile del procedimento l'avv. Veronica Olmari, nella sua qualità di Responsabile dell'Unità Violazioni della Regolazione Mercati Energetici della Direzione Sanzioni e Impegni;
3. di comunicare che, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, dell'Allegato A alla deliberazione 598/2023/E/com, il termine di durata dell'istruttoria è di 140 (centoquaranta) giorni, decorrenti dalla comunicazione del presente provvedimento;
4. di comunicare che, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, dell'Allegato A alla deliberazione 598/2023/E/com, il termine per l'adozione del provvedimento finale è di 250 (duecentocinquanta) giorni, decorrenti dalla comunicazione del presente provvedimento;
5. di avvisare che le comunicazioni, di cui all'articolo 9 dell'Allegato A alla deliberazione 598/2023/E/com, possono essere inviate tramite posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo protocollo@pec.arera.it all'attenzione del Responsabile del procedimento e di invitare, altresì, i partecipanti al presente procedimento a comunicare, nel primo atto utile, l'eventuale casella di PEC o altro indirizzo (nel solo caso di assenza di indirizzo PEC) presso cui ricevere le comunicazioni relative al procedimento sanzionatorio avviato col presente provvedimento;
6. di avvisare che i soggetti che hanno titolo per partecipare al procedimento, ai sensi dell'articolo 6 dell'Allegato A della deliberazione 598/2023/E/com, possono presentare al Responsabile del procedimento richiesta di accesso agli atti del procedimento, secondo le modalità di cui al precedente punto 5;
7. di comunicare il presente provvedimento a A2A S.p.A. (P. IVA 11957540153) mediante PEC all'indirizzo a2a@pec.a2a.eu e all'ACER all'indirizzo market.conduct@acer.europa.eu e di pubblicarlo, con gli *omissis* apposti in ragione della riservatezza delle informazioni ivi contenute, sul sito *internet* dell'Autorità www.arera.it.

Milano, 25 luglio 2025

Il Direttore

avv. Michele Passaro

Michele Passaro
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
25.07.2025 11:12:22 GMT+02:00