



CONFINDUSTRIA

Audizione sulla Comunicazione della Commissione
“Sicurezza dell'approvvigionamento e prezzi dell'energia
accessibili: opzioni per misure immediate e in vista del
prossimo inverno”

Commissione X Industria, Commercio, Turismo

Senato della Repubblica

Audizione Parlamentare

15 giugno 2022

Gentile Presidente, Onorevoli Senatori,

ringrazio la Commissione per avere invitato Confindustria a questa audizione.

Premessa

Il documento della Commissione, oggetto della presente audizione, si inserisce in un momento di grande incertezza sulle prospettive dell'economia, a causa dell'invasione russa dell'Ucraina. Le conseguenze della guerra vanno ben oltre la portata diretta delle sanzioni e investono i diversi aspetti dell'ecosistema in cui operano le nostre imprese.

L'economia italiana ha subito una pesante battuta d'arresto all'inizio del 2022 (-0,2% nel primo trimestre), dopo l'ottimo rimbalzo messo a segno nel corso del 2021, che ci aveva avvicinato ai livelli pre-pandemia. Lo scoppio della guerra, infatti, ha amplificato una serie di problemi che stavano già complicando lo scenario per l'attività economica in Italia e in Europa, fin dallo scorso anno: rincari di energia e altre materie prime (+597% il gas nell'aprile 2022 da fine 2019, +61% il petrolio, +67% le commodity non energetiche), scarsità di materiali e difficoltà nelle catene di approvvigionamento. L'impatto sulle catene globali del valore è, e sarà, molto pesante, occorrerà del tempo per ricostruire nuovi equilibri.

In particolare, l'aumento dei prezzi delle commodity ora sembra destinato a essere più persistente di quanto si prospettasse prima del conflitto: i prezzi dovrebbero restare molto alti per tutto il 2022 e ancora nel 2023.

Gli enormi rincari stanno impattando sui costi delle imprese, in Italia ancor più che negli altri paesi europei, assottigliando i margini, in alcuni casi fino a zero. Secondo le stime del nostro Centro Studi, a causa del balzo dei prezzi, per la manifattura italiana potrebbe determinarsi un aumento del costo della componente energia della bolletta elettrica e del gas, che passerebbe da circa 21 mld di € nel 2021 a oltre 50 mld di € nel 2022.

Già dal mese di ottobre 2021 la Commissione Europea aveva identificato misure a livello comunitario per mitigare gli effetti del forte aumento dei prezzi dell'energia. Con la Comunicazione 660 del 2021, tuttavia, si erano individuate delle misure di sostegno prevalentemente indirette, che agivano attraverso la fiscalità e la parafiscalità delle bollette, nel rispetto della disciplina comunitaria sugli aiuti di stato.

L'acuirsi della gravità della situazione, dovuta anche allo scoppio del conflitto nel mese di febbraio, ha portato la Commissione ad identificare, a marzo, degli interventi strutturali, declinati sia in possibili azioni sul processo di formazione dei prezzi (in particolare del gas) sia in deroghe alla disciplina degli aiuti di stato, introducendo un "quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina" con la Comunicazione 2022/C 131 I/01.

Nel mese di marzo la Commissione aveva identificato tre possibili aree per mitigare l'effetto sull'elevato prezzo dell'energia e la sicurezza degli approvvigionamenti:

- 1) interventi nel “segmento al dettaglio”, con agevolazioni di natura fiscale sul cliente finale (compatibili con il nuovo quadro temporaneo sugli aiuti di stato);
- 2) interventi sul “segmento all’ingrosso” del mercato, ipotizzando una duplice modalità:
 - a) sviluppo del modello di un aggregatore comunitario (sia per il mercato elettrico che per il mercato del gas naturale) in modo da rafforzare il potere monopsonistico dell’Europa con riferimento soprattutto alla dipendenza dal gas naturale;
 - b) previsione di massimali sul prezzo, compensando gli operatori all’ingrosso del gas e gli operatori elettrici per la differenza rispetto al prezzo del mercato internazionale in relazione agli acquisti di combustibili fossili per la generazione;
- 3) per quanto riguarda la “sicurezza dell’approvvigionamento”, la Commissione indicava l’urgenza di individuare una strategia comune per la ricostituzione delle riserve di gas (stoccaggi) e lo sviluppo di partenariati comuni con i paesi produttori per ridurre la dipendenza dal gas russo. Al riguardo è stata presentata anche una proposta di modifica del regolamento sulla sicurezza 2017/1938, con la quale gli Stati membri dovevano adottare misure atte a garantire il riempimento delle riserve nella misura dell’80% entro il 2022 e del 90% a partire dal 2023.

Le proposte della Commissione sono state analizzate dal Consiglio UE del 24-25 marzo 2022, nelle cui conclusioni si invitavano gli Stati membri ad utilizzare tutti gli strumenti di aiuto per sostenere i clienti finali, si promuoveva lo sviluppo di una piattaforma comune per garantire le riserve di gas ma, nella sostanza, con riferimento ad un eventuale intervento di regolamentazione dei prezzi, si rimandava ad ulteriori approfondimenti che la Commissione chiedeva, in attesa del rapporto annuale sul funzionamento dei mercati dell’energia al Regolatore Comunitario ACER.

Da quanto abbiamo potuto osservare, nel periodo aprile - maggio 2022, i Paesi più esposti alla dipendenza del gas Russo hanno avviato una corsa autonoma e spesso, concorrenziale, per garantirsi forniture alternative e la disponibilità di rigassificatori mobili (FRSU) il cui prezzo, sul mercato internazionale, è aumentato di oltre il 100%. Esattamente l’opposto della tanto auspicata solidarietà a livello comunitario.

Come anticipato a marzo, la Commissione ha presentato il 18 maggio il piano “REPowerEU”, nel quale, rispetto alle linee generali sulla gestione emergenziale anticipate nel mese di marzo, prevale un indirizzo strutturale che identifica nell’aumento degli obiettivi di produzione di rinnovabile (+5%) e nell’efficienza energetica (+4%) la risposta prioritaria. Nella complessità del documento emerge che la sostituzione di circa 155 Mld di Smc importati dalla Russia dovrebbe avvenire con circa 50 mld/Smc di approvvigionamenti alternativi, con maggiore efficienza energetica e tramite lo sviluppo della produzione rinnovabile e, infine, con interventi di *demand side management* (riduzione dei consumi, ad esempio con una riduzione delle temperature per il riscaldamento). Vale la pena di riprendere anche le considerazioni generali del Regolatore Europeo ACER, il quale nella propria valutazione finale - richiesta dalla Commissione Europea - avvertiva della necessità di essere "molto prudenti" nei confronti di un intervento massiccio: come potrebbe essere

un tetto ai prezzi sul mercato all'ingrosso in "tempo di guerra", Queste considerazioni hanno di fatto portato la Commissione a "rallentare" un possibile intervento coordinato a livello comunitario sul prezzo del gas lasciando agli Stati membri la possibilità di intervenire (previa notifica alla Commissione) con un Cap nazionale anche in relazione ad eventuali misure di riduzione dei consumi.

Il quadro di riferimento delle azioni istituzionali a livello Comunitario si completa con le Conclusioni del Consiglio Europeo dello scorso 31 maggio nelle quali - nonostante la richiesta esplicita del Governo italiano di intervenire con un tetto al prezzo del gas - si è fatto rinvio ad ulteriori approfondimenti, come di fatto accaduto nel precedente Consiglio di marzo.

Nonostante gli sforzi del Governo Europeo di pervenire a una soluzione comune, i diversi Stati Membri, e i relativi mercati, stanno reagendo alla crisi con velocità e prezzi differenti. Nei primi cinque mesi del 2022 il prezzo dell'energia elettrica in Germania è stato pari a 178,35 €/MWh, contro un prezzo di 244,06 €/MWh per il PUN italiano (+37%). Tale spread è il massimo mai registrato, nonostante la quota di FER in Italia superi ormai stabilmente il 35%.

Preme inoltre sottolineare come dal mese di ottobre la piattaforma elettrica europea sarà sottoposta ad una ulteriore vulnerabilità, connessa allo stato dei reattori nucleari francesi che richiederanno pesanti manutenzioni per tutto il periodo invernale. È ragionevole pensare che anche in assenza di un blocco delle forniture russe, l'Europa possa incorrere in situazioni di *shortage* che avrebbero impatti rilevanti sui prezzi. Nonostante l'origine di tale problema sia il nucleare francese, proprio i consumatori industriali francesi saranno i soggetti meno impattati da tale fenomeno, in quanto coperti per oltre il 65% dalla tariffa agevolata e regolata ARENH ad un prezzo inferiore a 45 €/MWh. I consumatori italiani rischiano, al contrario, di essere colpiti severamente e in misura maggiore rispetto ai competitor francesi e tedeschi, dall'effetto contagio che sicuramente vedremo sui prezzi all'ingrosso

Posizione di Confindustria con riferimento alla Regolamentazione del prezzo del gas naturale

Confindustria sin dal mese di marzo ha pienamente condiviso la richiesta del Governo italiano di adottare un'azione coordinata a livello comunitario per mitigare il prezzo del gas. Tuttavia, considerando anche le reazioni degli altri Stati membri riteniamo che un intervento efficace debba essere effettuato sia sul piano congiunturale sia su quello strutturale:

- 1) sul piano congiunturale riteniamo che vada perseguita la richiesta di un'azione coordinata sul prezzo del gas;

- 2) sul piano strutturale è necessario che, in tempi rapidi, si arrivi al completamento del mercato europeo del gas, sviluppando un mercato regolamentato con prodotti fisici e finanziari a termine in sostituzione degli attuali prodotti di riferimento del prezzo gas.

Interventi prezzo gas sul piano congiunturale; tetto al prezzo del gas

L'Italia è un mercato pienamente interconnesso, grazie ai collegamenti fisici (gasdotti) e ad una regolazione comunitaria declinata in coerenti regolamenti domestici. In questo contesto, i prezzi nazionali si influenzano reciprocamente, con un ruolo fondamentale giocato dall'hub olandese TTF, divenuto sempre più un riferimento di prezzo a livello europeo. Appare quindi auspicabile ed urgente, a tutela delle imprese e dei cittadini europei, intervenire in modo coordinato tra i diversi Stati Membri per calmierare i prezzi all'ingrosso e per garantire, al contempo, l'approvvigionamento dei volumi di gas necessari ed il completo riempimento degli stoccaggi.

Confindustria sostiene la linea di intervento *market friendly* proposta dal Governo italiano, che richiede necessariamente un'azione coordinata degli Stati membri. In termini semplificati, si tratterebbe di introdurre un price Cap di riferimento per i contratti di fornitura degli approvvigionamenti UE. L'efficacia di questa misura dipende dalla possibilità, da parte del fornitore, di sostituire l'acquirente UE con altri sul mercato internazionale disposti a pagare prezzi più elevati. In linea teorica, la difficoltà di innescare questo effetto sostituzione risulterà, nel breve periodo, maggiore per le forniture via pipeline (circa il 74% a livello UE) e minore per le forniture LNG (il 26%). Sempre in linea teorica, se il potere di monopsonio UE venisse esercitato efficacemente l'intervento pubblico produrrebbe effetti positivi sui prezzi relativi alle importazioni via pipeline (Russia inclusa). Potrebbe essere necessario un intervento comunitario di finanza pubblica per coprire l'eventuale differenza tra il prezzo di importazione e il Cap introdotto connessa alle importazioni via LNG.

È evidente che tale copertura con strumenti di finanza pubblica o altre misure di socializzazione, andrebbe estesa anche sui differenziali di prezzo, rispetto al Cap regolato, nel caso in cui non si ottenga dai fornitori un *rebate* rispetto al prezzo regolato (applicabile, ad esempio, con *entry fee*). La sua applicazione sul piano strutturale richiederebbe alla Commissione di assumere un ruolo di "controparte negoziale virtuale" ipotizzando implicitamente che gli importatori europei - in via temporanea - si qualificano come soggetti economici regolamentati all'interno di un unico hub del gas Europeo. Superata la fase di crisi si dovrebbero rimuovere i vincoli di regolazione del prezzo e restituire il mercato alla sua normalità di funzionamento.

Come peraltro evidenziato anche dalla recente Comunicazione della Commissione Europea sugli interventi sul mercato dell'energia, adottata nel contesto del pacchetto REPowerEU,

misure operanti a livello puramente nazionale possono infatti essere efficaci, e non distorsive degli scambi transfrontalieri, solo nel caso di contesti poco interconnessi come quello iberico, nel quale interventi di recente introduzione hanno mirato a ridurre il prezzo elettrico attraverso un contributo diretto ai produttori termoelettrici, che interviene per colmare la differenza di prezzo tra il costo del gas a mercato e un valore predeterminato dello stesso.

Questo meccanismo può essere esteso in modo più limitato agli approvvigionamenti di gas per costituzione delle riserve di stoccaggio anche se in questa fase sono prevalse linee di azione autonome da parte degli Stati membri.

I costi di questa misura su base annuale devono essere valutati attentamente ex ante in relazione al prezzo obiettivo del Cap e al prezzo di mercato, con una adeguata analisi di sensitività sia sul piano UE sia sul piano nazionale:

- 1) ad esempio, se nel caso comunitario il Cap risultasse efficace come misura di moral suasion nei confronti degli approvvigionamenti via pipeline e dovesse coprire un differenziale limitatamente all'approvvigionamento del consumo di LNG per circa 130 Mld/Smc per anno si potrebbe stimare un costo da socializzare a livello europeo pari a circa 15 Mld/€ per ogni 10€ di differenza tra il Cap ed il prezzo sul mercato internazionale;
- 2) In modo analogo, se consideriamo un'ipotesi di Cap nazionale sul volume complessivo importato in Italia - circa 70 Mld/Smc – il maggior onere degli importatori "regolati" si sostanzierebbe in circa 7,6 Mld/€ per ogni 10 € di differenziale tra il Cap ed il prezzo internazionale del gas.

Sul piano strategico la regolazione comunitaria potrebbe essere più efficace per due ragioni: la prima è che l'Europa potrebbe esercitare maggiore potere di mercato nei confronti delle importazioni via pipeline rispetto alle quali i paesi produttori hanno minore elasticità nel sostituire i clienti; la seconda è che il differenziale da socializzare sarebbe probabilmente circoscritto al solo approvvigionamento via LNG.

Segnaliamo come i prezzi attuali dei mercati di UK, Spagna, Francia e Paesi asiatici, fortemente dipendenti dalle quotazioni del LNG, si attestino su livelli significativamente inferiori rispetto a mercati con scarsa capacità di import LNG (Germania, Italia).

[Intervento sul mercato del gas: piattaforma di mercato UE regolamentata](#)

Le considerazioni sul processo di formazione del prezzo del gas a livello comunitario hanno evidenziato le gravi lacune di un processo di integrazione dei mercati europei del gas naturale verso una piattaforma unica regolamentata. Il dibattito sugli indicatori di prezzo

quali il TTF e le relative dimensioni speculative ha portato alla luce un quadro comunitario frammentato e poco integrato con lo sviluppo di mercati OTC che hanno riempito il vuoto pneumatico prodotto dal fallimento di un mercato unico del gas naturale comunitario.

Nei mercati europei esistono diverse borse regolamentate su cui gli operatori scambiano gas spot e prodotti derivati futures. La principale per il mercato spot è PEGAS, su cui viene scambiato oltre al TTF anche il prezzo tedesco, francese e austriaco. Tale borsa utilizza come clearing house la società ECC, a sua volta adottata dalle borse elettriche spot Epexspot e futures EEX, su cui sono negoziati contratti con consegna in tutta Europa. I prodotti spot per l'Italia sono invece negoziati sulle borse del GME. Presso l'Exchange The ICE vengono scambiati prodotti futures con sottostante TTF, che è per dimensione di mercato considerato ad oggi il benchmark.

Il quadro attuale denota la mancanza di un'unica piattaforma di borsa europea, con soluzioni autonome per paese, come nel caso italiano, del tutto svincolate dalle altre. D'altra parte, basta chiedersi come mai se l'Europa è stata in grado di promuovere un regolamento sul Market Design Elettrico non sia riuscita a fare altrettanto sul Mercato Gas.

Per questa ragione Confindustria ritiene che, se a livello comunitario resteranno riserve sulla proposta italiana di una regolamentazione coordinata del mercato, l'unica alternativa sia quella di richiedere formalmente la costituzione di una Piattaforma Europea di mercato regolamentata. Tale piattaforma avrebbe il pregio di regolare i flussi fisici ai punti di ingresso europei in base a criteri economici, tali da porre in concorrenza i flussi extra UE. Inoltre, permetterebbe di regolare le *entry fee* delle rotte di approvvigionamento extra UE in base a criteri legati anche ai diversi contributi che le singole rotte di adduzione portano alla sicurezza del sistema europeo. Del resto, le stesse conclusioni dei Consigli UE di marzo e maggio hanno più volte evocato la volontà di affrontare la crisi con una maggiore integrazione del mercato europeo dell'energia.

La lezione di questa crisi ci porta all'esigenza di progettare da subito una Piattaforma Europea del gas che potrebbe superare la parcellizzazione dei mercati regionali ed over the counter garantendo prodotti fisici e finanziari con segnali di prezzo a breve e lungo termine a beneficio di una maggiore sicurezza degli approvvigionamenti europei. Per garantire la forza e la liquidità di un mercato comunitario sarebbe sufficiente richiedere:

1. Borsa obbligatoria per gli importatori, i produttori e i consumatori, che si assicurano il diritto al dispacciamento in base a merito economico e dunque in base agli esiti della borsa.
2. Sessioni giornaliere in asta, in cui sono assegnati i diritti di dispacciamento di cui al punto 1, e successive sessioni continue di aggiustamento.
3. I flussi in import sarebbero dunque autorizzati in base ad una competizione pan-europea.



4. I flussi interni sarebbero definiti in base agli esiti dell'asta, che dunque stabilirebbe anche le eventuali rendite di congestione e supererebbe il *pancacking* tariffario.
5. Si formerebbe in questo modo un prezzo maggiormente indicativo, utilizzabile in una seconda piattaforma di prodotti derivati futures, unico europeo qualora non si verificano congestioni (come spesso avviene).
6. Tale prezzo sarebbe utilizzabile quale sottostante per alimentare una seconda piattaforma di futures, in cui potrebbe essere scambiato il prezzo europeo unico, oltre agli spread regionali dei diversi hub rispetto a tale prezzo riducendo sensibilmente fenomeni speculativi.