



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.11.2008
COM(2008) 769 definitivo

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

**sulla direttiva 2004/67/CE, del 26 aprile 2004, concernente misure volte a garantire la
sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale**

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

**sulla direttiva 2004/67/CE, del 26 aprile 2004, concernente misure volte a garantire la
sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Il concetto di sicurezza dell'approvvigionamento di gas	3
3.	Valutazione dell'attuazione della direttiva 2004/67/CE.....	4
3.1.	Ambito d'applicazione.....	5
3.2.	Norme sulla sicurezza dell'approvvigionamento.....	5
3.3.	Ruolo e responsabilità dei soggetti sul mercato.....	6
3.4.	La definizione di “grave interruzione dell'approvvigionamento”	6
3.5.	Meccanismo comunitario	7
3.6.	Il gruppo di coordinamento del gas.....	7
3.7.	Trasparenza e relazioni	8
3.8.	Strumenti per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e misure nazionali di emergenza	8
4.	Opzioni per il futuro.....	9
4.1.	Ambito d'applicazione e migliore applicazione delle norme sulla sicurezza dell'approvvigionamento a livello nazionale.....	9
4.2.	Meccanismo comunitario e solidarietà.....	10
4.2.1.	Contrapposizione livello regionale/livello UE.....	10
4.2.2.	Ridefinizione delle azioni comunitarie	10
4.3.	Trasparenza	11
4.4.	Il margine di sicurezza dell'approvvigionamento	11
4.5.	Stoccaggio strategico	12
5.	Conclusioni	12
	ALLEGATO 1: Confronto tra gli Stati membri.....	14

1. INTRODUZIONE

Attualmente il gas naturale è il secondo combustibile in ordine d'importanza nel mix energetico dell'UE, rappresentando circa un quarto del consumo interno lordo dell'Unione. Di esso si fa largo uso in vari settori, come la produzione di energia, il teleriscaldamento, il riscaldamento per usi domestici e l'industria. Scopo della presente comunicazione è quello di esaminare e discutere le proposte sui modi in cui l'UE potrebbe impostare più efficacemente il problema della sicurezza dell'approvvigionamento di gas nella situazione attuale e in futuro, nonché gli elementi dell'attuale politica UE in materia che sono suscettibili di ulteriore elaborazione.

In quanto uno dei tre pilastri della politica energetica per l'Europa definita nel marzo 2007 dal Consiglio europeo, la sicurezza dell'approvvigionamento è sempre più considerata come un bene pubblico meritevole di maggiore attenzione da parte dell'Unione europea. L'interdipendenza tra i fornitori esterni e i consumatori dell'UE e l'integrazione dei mercati nazionali nel mercato unico europeo sono elementi da prendere pienamente in considerazione nel valutare l'attuale situazione in materia di approvvigionamento di gas dell'Unione europea e le misure da adottare in caso di interruzione.

Il mercato interno del gas è in fase di sviluppo. Esso è regolamentato dalla direttiva 2003/55/CE¹ e dal regolamento 1775/2005², sottoposti a revisione con la proposta formulata nel settembre 2007, il cosiddetto "terzo pacchetto" sui mercati interni dell'elettricità e del gas³. Per rafforzare il quadro normativo della sicurezza dell'approvvigionamento di gas è stata adottata la direttiva 2004/67/CE⁴ *concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale*. Come previsto dall'articolo 6, paragrafo 3, la Commissione deve presentare una relazione di analisi al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione e sull'efficacia della direttiva. Quest'ultima è stata attuata e le misure di recepimento sono state notificate alla Commissione da tutti gli Stati membri interessati⁵.

2. IL CONCETTO DI SICUREZZA DELL'APPROVVIGIONAMENTO DI GAS

La sicurezza dell'approvvigionamento di gas è un concetto di non facile definizione. Nella maggior parte dei casi esso va interpretato come la disponibilità di gas per gli utenti a prezzi accessibili. Occorre in ogni caso distinguere tra **sicurezza a breve e lungo termine dell'approvvigionamento**, in quanto sono diversi sia i rischi, sia i metodi atti ad impedire i problemi di approvvigionamento, sia gli eventuali strumenti di attenuazione.

La sicurezza dell'approvvigionamento di gas a lungo termine dipende principalmente dai fattori seguenti:

¹ Direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (GU L 176, del 15.7.2003, pagg. 57–78).

² Regolamento (CE) n. 1775/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 settembre 2005, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale (GU L 289, del 3.11.2005, pagg. 1–13).

³ Proposta di direttiva che modifica la direttiva 2003/55/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (COM2007 (0529)definitivo) dal 19.9.2007.

⁴ Direttiva 2004/67/CE del Consiglio, del 26 aprile 2004, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale (GU L 127, del 29.4.2004, pagg. 92–96).

⁵ Malta e Cipro erano esenti, ma Malta ha recepito la direttiva nella sua legislazione.

- la gestione della domanda (politica del 20-20-20⁶);
- l'evoluzione della produzione interna dell'UE che, date le nuove tecnologie e i prezzi elevati, potrebbe essere ulteriormente esaminata o eventualmente promossa;
- una politica energetica esterna efficace dell'UE: attualmente il 58% del gas consumato è prodotto all'interno del SEE e il 42% è importato. Tuttavia le importazioni dai paesi terzi sono molto più elevate nel caso dei nuovi Stati membri⁷ (63%) che per quelli "vecchi" (39%). È pertanto cruciale instaurare una fattiva collaborazione con gli attuali paesi produttori e di transito, mettere a punto nuove fonti e nuove vie di approvvigionamento, nonché elaborare ed attuare politiche atte ad incidere sull'evoluzione dell'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato mondiale del gas;
- la promozione degli investimenti nelle infrastrutture per adeguare domanda e offerta, sia nell'UE che tra l'UE e i fornitori esterni, e
- la realizzazione di un mercato interno del gas funzionante nell'UE.

E' necessario completare il mercato interno del gas. Non si dovrà ostacolare la concorrenza fra il gas e gli altri combustibili mediante sovvenzioni, prezzi regolamentati o fissazione anticompetitiva dei prezzi che influiscano sulla posizione del gas all'interno del mix di combustibili. Un mercato interno funzionante migliorerà l'accesso alle infrastrutture, fornirà adeguati segnali in materia di prezzi per gli investimenti nelle nuove infrastrutture e potenzierà la capacità di attrazione del mercato del gas dell'UE per i fornitori, aumentando così la sicurezza dell'approvvigionamento.

La presente comunicazione riguarda in primo luogo la sicurezza dell'approvvigionamento a breve termine.

La sicurezza dell'approvvigionamento a breve termine e la solidarietà fra Stati membri sono considerate oggi altamente prioritarie per i mercati del gas. In un mercato interno funzionante l'esistenza di adeguati segnali in materia di prezzi fa scattare un meccanismo di adeguamento tra domanda e offerta e indirizza il gas là dove esso ha maggior valore. Possono però ancora darsi fenomeni di imperfezione del mercato, e attualmente non vi è **alcun piano di emergenza ben definito a livello UE** per fronteggiare carenze o interruzioni a breve termine al di là del livello oltre il quale risultano insufficienti i meccanismi di mercato e le misure di emergenza a carattere sia di settore che nazionale. Un piano di emergenza predefinito a livello regionale o UE sarebbe più efficace e tempestivo dell'attuale processo di decisione ad hoc, in caso di consistente minaccia all'approvvigionamento di gas dell'UE.

3. VALUTAZIONE DELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2004/67/CE

Gli Stati membri si trovano in posizioni di partenza molto diverse per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, aspetto sul quale influiscono i seguenti fattori: l'esistenza di una produzione nazionale disponibile, la posizione geografica, il potenziale geologico delle infrastrutture di stoccaggio, lo sviluppo storico dei singoli mercati del gas, il variare dei livelli delle interconnessioni esistenti e le diverse modalità di utilizzo del gas che ne determinano il grado di sostituibilità (riscaldamento delle case o produzione di energia). La

⁶ Comunicazione "20 20 20 per il 2020" – L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa (COM2008 (0030) definitivo) a partire dal 23.1.2008.

⁷ Nuovi Stati membri: i paesi entrati nell'UE dopo l'1.5.2004.

direttiva tiene conto di queste differenze, lasciando spazio ai singoli Stati membri affinché adattino le norme e le misure alle proprie specificità.

La Commissione ha valutato⁸ il modo in cui la direttiva è stata attuata nei singoli Stati membri. La presente comunicazione riassume le più importanti constatazioni emerse.

3.1. Ambito d'applicazione

La direttiva stabilisce per gli Stati membri l'obbligo di assicurare "che l'approvvigionamento dei clienti **domestici** all'interno del loro territorio sia protetto in misura adeguata" in caso di parziale interruzione dell'approvvigionamento e di temperature invernali estremamente basse. La direttiva permette di estendere l'ambito d'applicazione alle piccole e medie imprese e agli utenti che non possono passare dal gas ad altre fonti energetiche. Questa definizione non tiene pertanto conto degli aspetti relativi ai prezzi e non fornisce ulteriori precisazioni sulla misura in cui tale estensione può risultare adeguata. Otto Stati membri hanno esteso il campo di applicazione della protezione al di là degli utenti domestici.

È necessario valutare più approfonditamente se esistano misure alternative di sicurezza dell'approvvigionamento (come gli obblighi di ricorso a combustibili alternativi, lo stoccaggio obbligatorio di combustibili alternativi o la capacità di produzione dell'energia elettrica in sovrappiù con combustibili diversi dal gas) nei paesi in cui predomina la produzione di energia mediante gas e i generatori di energia elettrica non sono coperti dalle misure nazionali di sicurezza dell'approvvigionamento (Lussemburgo – 75%, Paesi Bassi – 60%, Italia – 52% o Irlanda – 51%).

L'ambito d'applicazione della protezione dei consumatori è definito in modo diverso da uno Stato membro all'altro. Si tratta di una incoerenza significativa nell'applicazione della direttiva. Non è dimostrato se tale incoerenza imponga oneri diversi ai soggetti attivi sul mercato nei diversi Stati membri, falsando così la concorrenza, e se le norme fissate individualmente portino a realizzare livelli analoghi di sicurezza complessiva fra Stati membri.

3.2. Norme sulla sicurezza dell'approvvigionamento

La direttiva definisce gli eventi in cui i meccanismi normali di mercato non sarebbero adeguati e gli Stati membri dovrebbero poter assicurare in misura appropriata l'approvvigionamento di gas, perlomeno agli utenti domestici, come segue:

- (a) **parziale interruzione** dell'approvvigionamento nazionale di gas (per un periodo che gli Stati membri dovranno determinare tenendo conto delle proprie specificità),
- (b) **temperature invernali estremamente basse**: domanda di picco in periodi invernali di freddo estremo (livello e durata da determinarsi dallo Stato membro) e consumo occasionato da inverni estremamente freddi (circostanze che si verificano statisticamente ogni 20 anni).

La norma sulla sicurezza dell'approvvigionamento è espressione della misura in cui i singoli Stati membri hanno potuto soddisfare con i propri mezzi la domanda di gas dei clienti definiti dalla direttiva (industria e misure nazionali). Essa consegue alla definizione degli eventi sopra descritti. In vari Stati membri il recepimento si è tradotto in un quadro complessivo molto eterogeneo e in cinque casi⁹, gli eventi non sono stati definiti.

⁸ http://ec.europa.eu/energy/gas/sos/index_en.htm

⁹ Bulgaria, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Malta.

Le definizioni nazionali di **interruzione parziale**, concetto che non viene ulteriormente specificato dalla direttiva, variano dal 10% circa (in Slovenia) al 30% circa (Slovacchia) di consumo medio di gas, con durate che vanno dalle 48 ore (Bulgaria) ai 6 mesi (Francia).

Vanno pertanto definite le misure atte a mitigare l'interruzione di cui sopra. Saranno necessarie ulteriori analisi per valutare se le suddette norme sulla sicurezza dell'approvvigionamento possano essere soddisfatte con gli strumenti applicati dai singoli Stati.

Per quanto riguarda la norma relativa alla **domanda di picco invernale** e alla **domanda forte** per tutto **l'inverno**, la direttiva non contiene ulteriori precisazioni. La loro definizione (importo e lunghezza) e applicazione differiscono tra gli Stati membri; le definizioni più usate sono le norme "1 su 20" e "1 su 50"¹⁰.

Inoltre, se è vero che in alcuni paesi si è proceduto ad una valutazione molto approfondita della situazione in materia di approvvigionamento di gas e di efficacia degli strumenti di attenuazione, sottoposti fra l'altro a collaudo in esercizi di simulazione delle crisi (come nel Regno Unito, in Francia o in Austria), per altri paesi è vero il contrario.

3.3. Ruolo e responsabilità dei soggetti sul mercato

Si osservano sensibili differenze per quanto riguarda la definizione dei ruoli e delle responsabilità dei soggetti sul mercato in materia di sicurezza dell'approvvigionamento di gas. La responsabilità globale della sicurezza dell'approvvigionamento spetta a soggetti diversi; due Stati membri hanno previsto responsabilità congiunte. La sorveglianza della sicurezza dell'approvvigionamento è assicurata in 6 Stati membri dal ministero competente, in 4 Stati membri dall'autorità di regolamentazione e negli altri Stati membri dall'operatore di sistemi di trasmissione (OST). Occorre un esame più approfondito per stabilire se queste differenze rendano la cooperazione transfrontaliera più difficile in situazioni di crisi. Il terzo pacchetto legislativo sul mercato interno dell'energia ha introdotto la cooperazione tra operatori di sistemi di trasmissione. Questa cooperazione tuttavia riguarda solo la pianificazione dello sviluppo della rete, importante per la sicurezza dell'approvvigionamento a lungo termine, e non specificamente la cooperazione destinata a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a breve termine.

3.4. La definizione di “grave interruzione dell'approvvigionamento”

La direttiva definisce attualmente la “grave interruzione dell'approvvigionamento” come la perdita – o il rischio di perdita – del 20% delle importazioni di gas da paesi terzi nella Comunità europea per almeno 8 settimane. Il Gruppo di coordinamento del gas ha concluso che questo indicatore è molto elevato e che un deficit non che raggiunge questo livello può lo stesso richiedere una risposta comunitaria. Con l'aumento della dipendenza dalle importazioni è sempre più improbabile che questo indicatore sia raggiunto prima che si renda necessario un intervento comunitario.

D'altro canto l'indicatore relativo all'interruzione dell'approvvigionamento non costituisce in realtà una condizione preliminare per l'intervento comunitario. Qualsiasi Stato membro può chiedere alla Commissione di attivare il meccanismo comunitario se ritiene che il suo deficit di approvvigionamento di gas non possa essere gestito in modo adeguato a livello nazionale, anche se il deficit non raggiunge il livello di una grave interruzione dell'approvvigionamento.

¹⁰ L'inverno più freddo in 20 o 50 anni.

3.5. Meccanismo comunitario

La direttiva definisce una strategia in tre fasi:

In primo luogo, l'**industria** adotta misure per far fronte al deficit di approvvigionamento.

Come seconda fase, gli **Stati membri** adottano misure a livello nazionale.

Se le misure adottate ai primi due livelli non bastano a rimediare al deficit o all'interruzione dell'approvvigionamento, "la Commissione convoca il **gruppo [di coordinamento del gas]** [...] su richiesta di uno Stato membro ovvero di propria iniziativa." "Il gruppo esamina e, se del caso, assiste gli Stati membri nel coordinamento delle misure adottate a livello nazionale per far fronte alla grave interruzione dell'approvvigionamento. [...] Qualora le misure adottate a livello nazionale [...] siano inadeguate per far fronte agli effetti [di un deficit o di un'interruzione dell'approvvigionamento], la Commissione può, dopo aver consultato il gruppo, fornire orientamenti agli Stati membri in merito ad ulteriori misure, per fornire un'assistenza agli Stati membri particolarmente colpiti dalla grave interruzione dell'approvvigionamento di gas", oppure "la Commissione può presentare al Consiglio una proposta in merito alle ulteriori misure necessarie".

Finora il deficit di approvvigionamento più grave si è prodotto nel gennaio 2006; ha riguardato circa un decimo dell'approvvigionamento della Comunità da paesi terzi ed è durato 36 ore. Questa situazione di emergenza, che alla fine ha potuto essere gestita mediante misure nazionali, ha giustificato la prima riunione del gruppo di coordinamento del gas, convocato su iniziativa della Commissione. Nel momento in cui il gruppo si è riunito, l'approvvigionamento era stato pienamente ristabilito. Tutti gli altri deficit di approvvigionamento sono stati ugualmente gestiti con successo dall'industria o mediante misure nazionali. Fino ad oggi nessuno Stato membro ha chiesto alla Commissione un'assistenza a livello comunitario.

Tuttavia gli Stati membri hanno spesso espresso la necessità di definire un piano di emergenza e/o un meccanismo di solidarietà più ampio (su scala regionale o comunitaria), in quanto il dispositivo comunitario attuale rischia non di dare una risposta efficace e tempestiva in caso di crisi. Attualmente, una volta che il dispositivo comunitario è stato attivato, occorrono cinque giorni per convocare la riunione del gruppo di coordinamento del gas, che discute quindi la situazione basandosi sulle informazioni fornite dagli Stati membri e, nel caso, da paesi terzi interessati, nelle quali sono descritte le misure adottate per mitigare il problema. Dopo la discussione, il gruppo dovrebbe idealmente definire delle misure ad hoc, che la Commissione deve poi proporre al Consiglio, il quale a sua volta deve approvarle perché entrino in vigore. Si tratta di una procedura molto lunga, che nel caso di una vera crisi rischia di essere troppo lenta .

3.6. Il gruppo di coordinamento del gas

Il gruppo di coordinamento del gas, che riunisce gli Stati membri, l'industria del gas ed i rappresentanti dei consumatori tramite le loro associazioni europee (Eurogas, OGP, GIE, IFIEC, BEUC, Eurelectric)¹¹, si è rivelato un utile strumento per discutere i problemi di sicurezza dell'approvvigionamento di gas e scambiare buone pratiche a livello comunitario. Il gruppo tiene quattro riunioni ordinarie all'anno ed è convocato su base ad hoc in caso di rischio di gravi minacce per l'approvvigionamento di gas della Comunità. Finora, tutte le possibili situazioni di emergenza sono state risolte prima che fosse necessario adottare misure comunitarie e quindi non è stato messo alla prova il ruolo del gruppo per quanto riguarda la

¹¹ Decisione della Commissione 2006/791/CE, del 7 novembre 2006, recante la composizione del gruppo di coordinamento del gas (testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 319, del 18.11.2006, pagg. 49-50).

discussione e la proposta al Consiglio di ulteriori misure (ad hoc). Un altro aspetto importante è quello del messaggio politico comune – una sola voce europea – di cui il gruppo può farsi portatore.

3.7. Trasparenza e relazioni

Una lacuna importante della direttiva è il fatto che i dati forniti dagli Stati membri in virtù delle disposizioni sulle relazioni¹² non sono sufficienti a valutare né la situazione attuale e futura della sicurezza dell'approvvigionamento a lungo ed a breve termine degli Stati membri e dell'UE, né l'efficacia degli strumenti di attenuazione previsti. Gli obblighi degli Stati membri in materia di relazioni sono limitati sia in termini di frequenza (una volta all'anno) che di contenuto. Inoltre, anche questi obblighi limitati non sono correttamente rispettati da tutti gli Stati membri: soltanto due di essi hanno fornito relazioni complete. Le informazioni che fanno di solito difetto sono il grado di liquidità del mercato (menzionato solo da tre Stati membri), gli incentivi agli investimenti, le misure volte a coprire i picchi della domanda e l'impatto sulla concorrenza delle misure intese a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento.

Fra queste misure, le relazioni si concentrano soprattutto sui contratti a lungo termine e sulle capacità massime di stoccaggio; le capacità di riserva non sono note. Nessuna informazione è richiesta su altri strumenti destinati a rimediare ai problemi d'approvvigionamento, elencati nell'allegato della direttiva, come l'entità del ricorso a combustibili alternativi e a contratti interrompibili e la flessibilità dell'approvvigionamento mediante produzione nazionale o contratti d'importazione. Alcuni Stati membri non raccolgono questi dati. Un esempio da seguire è quello del regolatore italiano, che raccoglie dati sufficienti per seguire l'evolversi della situazione durante tutto l'inverno: oltre ai livelli di stoccaggio ed ai dati relativi alle infrastrutture, devono essere comunicate al regolatore la portata dei contratti interrompibili e le condizioni dei contratti d'importazione (flessibilità); in questo modo il regolatore sa quale deficit può essere coperto aumentando le importazioni provenienti dai fornitori disponibili.

Il gruppo dei regolatori europei per l'elettricità e il gas (ERGEG) ha pubblicato nuovi orientamenti per migliorare la qualità ed il livello di dettaglio delle relazioni nazionali. Il terzo pacchetto propone inoltre di assicurare la massima trasparenza dei dati. La scelta dei dati supplementari da fornire e la loro frequenza richiedono un esame attento per evitare di imporre un onere sproporzionato all'industria ed agli Stati membri tenuti a presentare tali relazioni, ma per permettere allo stesso tempo di avere un quadro chiaro della situazione dell'UE per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento di gas.

3.8. Strumenti per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e misure nazionali di emergenza

La direttiva propone nell'allegato un elenco di strumenti senza ulteriori precisazioni. Si tratta di un elenco "non esaustivo" che consente agli Stati membri di introdurre ulteriori strumenti intesi a migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, in particolare procedure di pianificazione a lungo termine e obblighi di servizio pubblico. La specificità della struttura dei mercati nazionali del gas determina il mix degli strumenti utilizzati e l'equilibrio fra di essi.

Le misure più spesso utilizzate sono lo stoccaggio di gas, i contratti d'approvvigionamento a lungo termine, la flessibilità della produzione e dell'importazione e la diversificazione dell'approvvigionamento di gas. La diversità delle misure dà agli Stati membri la possibilità di

¹² Articoli 5 delle direttive 2004/67/CE e 2003/55/CE

tenere conto delle proprie specificità nazionali ma complica la valutazione dei ruoli dei diversi strumenti in una prospettiva europea.

Diciotto Stati membri hanno comunicato alla Commissione le loro misure di emergenza nazionali. Dieci Stati membri hanno elaborato misure di emergenza nazionali in modo sistematico, creando piani di emergenza nazionali. La scala dell'emergenza varia da uno Stato membro all'altro.

4. OPZIONI PER IL FUTURO

4.1. Ambito d'applicazione e migliore applicazione delle norme sulla sicurezza dell'approvvigionamento a livello nazionale

Bisognerebbe esaminare attentamente se il campo d'applicazione obbligatoria delle norme sulla sicurezza dell'approvvigionamento vada esteso ad altri clienti e non limitato agli utenti domestici. Soprattutto nei casi in cui la produzione di elettricità a partire dal gas è rilevante, in mancanza di adeguate misure alternative (ricorso ad un altro combustibile, stoccaggio di combustibile alternativo o capacità di riserva sufficienti), l'approvvigionamento delle centrali elettriche dovrebbe essere garantito anche in circostanze estreme.

La Commissione dovrebbe esaminare con gli Stati membri e l'industria se le differenze per quanto riguarda la definizione dei ruoli e delle responsabilità dei soggetti sul mercato comportino una distorsione del mercato o un ostacolo alla cooperazione transfrontaliera in caso di crisi.

Sono state sottolineate l'attuazione incompleta e l'eterogeneità delle norme sulla sicurezza dell'approvvigionamento. Gli Stati membri dovrebbero completarne l'attuazione. Bisognerebbe effettuare un'analisi approfondita per ogni paese per vedere:

- se le norme sulla sicurezza dell'approvvigionamento definite a livello nazionale sono proporzionate ai rischi incorsi;
- se le differenze hanno un'incidenza sulla concorrenza o costituiscono un ostacolo agli accordi di solidarietà.

Questa analisi approfondita potrebbe mettere in luce la necessità di definire le norme sulla sicurezza dell'approvvigionamento in modo più dettagliato o più armonizzato per ridurre al minimo la distorsione del mercato ed avere un adeguato livello di sicurezza dell'approvvigionamento in tutta l'UE.

Bisognerebbe rispondere alle domande seguenti: Oltre all'interruzione parziale dell'approvvigionamento e a condizioni invernali estreme, vi sono altre circostanze da prendere in considerazione? Quale dovrebbe essere il livello minimo di sicurezza dell'approvvigionamento a breve termine che ogni Stato membro deve essere pronto ad affrontare individualmente? Come definirlo?

Le circostanze che determinano **un'interruzione parziale** potrebbero essere definite come segue:

- percentuale del consumo medio interessato; oppure
- carenza del fornitore/dell'infrastruttura/ del punto di entrata più importante – l'elemento più critico fra questi tre. Questo approccio potrebbe contribuire al conseguimento di obiettivi a lungo termine: se ogni Stato membro fosse obbligato ad adottare misure per fare fronte alle carenze del suo principale fornitore di gas o della sua principale infrastruttura del gas per un periodo dato, ciò incoraggerebbe

la diversificazione delle fonti o delle vie d'approvvigionamento, il che potrebbe costare meno della costruzione di impianti di stoccaggio del gas; oppure

- obiettivi specifici da definire, ad esempio da parte del regolatore, per quanto riguarda la capacità d'interconnessione, la diversificazione del portafoglio d'approvvigionamento (ad esempio, i fornitori non dovrebbero fornire più di una data percentuale di gas proveniente dalla stessa fonte) o le possibilità di ricorrere ad un altro combustibile.

La durata di un'interruzione parziale dovrebbe essere armonizzata o stabilita sulla base di criteri comuni.

Per quanto riguarda la **domanda di punta invernale**, potrebbe essere introdotto lo stesso obbligo di riferimento alle norme "*I su 20*" o "*I su 50*", parallelamente ad un'armonizzazione della durata della punta.

Il metodo e le ipotesi di base per calcolare il volume supplementare di gas necessario in condizioni invernali estreme, tanto per una domanda di punta che per il consumo invernale totale, dovrebbero essere armonizzati a livello regionale.

È necessaria un'analisi più accurata delle misure di emergenza e degli strumenti utilizzati dagli Stati membri. Revisioni nazionali tra pari sulla sicurezza dell'approvvigionamento permetterebbero di individuare le migliori pratiche e gli strumenti più utilizzati, che potrebbero essere poi oggetto di scambi nell'ambito del gruppo di coordinamento per il gas.

4.2. Meccanismo comunitario e solidarietà

4.2.1. Contrapposizione livello regionale/livello UE

La cooperazione regionale è di cruciale importanza. I mercati del gas, dominati dal gas trasportato mediante gasdotto (al 90 %), hanno carattere soprattutto regionale: molti paesi sono infatti collegati lungo la stessa infrastruttura del gasdotto principale. Di conseguenza, questi Stati membri di norma interdipendono dai rispettivi comportamenti e consumi. Se, ad esempio, un dato gasdotto ha un deficit d'approvvigionamento, gli Stati membri dovrebbero cooperare per ripartire il volume disponibile, ridurre il consumo, aumentare i ritiri dalle riserve, ecc.. All'interno dell'UE, il gas è trasportato fisicamente esclusivamente attraverso gasdotti; un coordinamento regionale permetterebbe quindi di reagire tempestivamente, cosa che rischia di essere impossibile intervenendo a livello UE. Tuttavia, per la stessa ragione, vi sono forti probabilità che un deficit d'approvvigionamento interessi un'intera regione, che potrebbe non essere in grado di farvi fronte da sola. Si potrebbe pertanto prevedere un livello d'intervento supplementare: (1) industria, (2) Stati membri, (3) livello regionale, (4) livello comunitario. Se l'interruzione dell'approvvigionamento non può essere gestita in modo adeguato a livello regionale, la regione dovrebbe avere il diritto di chiedere l'assistenza comunitaria.

Il terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia ha parzialmente affrontato questa questione ed ha proposto l'obbligo di una cooperazione regionale e l'elaborazione di accordi di solidarietà tra tre o più Stati membri. Occorre tuttavia definire con maggiore precisione i meccanismi e le procedure relative.

4.2.2. Ridefinizione delle azioni comunitarie

Come si è concluso nel capitolo precedente, l'attuale dispositivo comunitario, anche se non è stato mai messo alla prova, in caso di crisi rischia non di dare una risposta efficace e tempestiva. L'esistenza di azioni predefinite garantirebbe una reazione chiara, prevedibile e tempestiva. Le azioni predefinite potrebbero comprendere:

- una dichiarazione comune di situazione di emergenza,
- la ripartizione degli approvvigionamenti di gas disponibili e delle capacità d'infrastruttura tra i paesi colpiti,
- un inoltro coordinato,
- l'introduzione di misure di emergenza nei paesi non colpiti o meno colpiti per aumentare il volume di gas disponibile per i mercati colpiti (contratti interrompibili, ricorso ad un altro combustibile, ritiro dalle riserve, flessibilità d'approvvigionamento – vedere di seguito: margine di sicurezza dell'approvvigionamento).

Questo approccio dovrebbe portare alla definizione di un **piano di emergenza comunitario** efficace, che includa una scala europea dell'emergenza, in cui siano specificati il livello nominale di funzionamento del mercato del gas, i meccanismi di prevenzione e i diversi livelli di pre-emergenza e di emergenza definiti in funzione del volume e dell'impatto economico dell'interruzione.

La risposta comunitaria sarebbe **un'azione di solidarietà** di fatto. La solidarietà non è affatto sinonimo di carità e andrebbero elaborati adeguati meccanismi di compensazione.

Ogni Stato membro dovrebbe conformarsi alle norme definite in materia di sicurezza dell'approvvigionamento. Se si verifica una situazione i cui effetti vanno al di là delle norme definite (una vera crisi), l'evento farebbe automaticamente scattare la dichiarazione di situazione di emergenza e la risposta – la solidarietà – della Comunità. Ciò eliminerebbe di fatto l'indicatore attuale "grave interruzione dell'approvvigionamento". L'esistenza di meccanismi di solidarietà non deve ovviamente essere una scusa per gli Stati membri per non investire nella loro propria sicurezza dell'approvvigionamento.

4.3. **Trasparenza**

Occorre proporre obblighi adeguati in materia di comunicazione di dati per aumentare la trasparenza e valutare la situazione dell'UE in materia di sicurezza dell'approvvigionamento. Bisognerebbe tenere conto delle misure proposte nel terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia per rafforzare la trasparenza: valutazione dell'offerta e della domanda future da parte della rete europea degli operatori di sistemi di trasmissione, obbligo di pubblicare offerta e domanda aggregata, volume del gas di riserva e livello di utilizzo degli impianti di stoccaggio del gas e delle installazioni di GNL.

4.4. **Il margine di sicurezza dell'approvvigionamento**

In caso di deficit d'approvvigionamento, l'approvvigionamento di gas deve essere garantito agli utenti domestici ed agli altri soggetti protetti dalla direttiva. Sono necessari due elementi:

- aumento del **gas disponibile** per i consumatori protetti dalla direttiva e
- disponibilità di **infrastrutture sufficienti** per il trasporto del gas a questi clienti.

Questo gas e queste capacità eccedentarie potrebbero chiamarsi il "margine di sicurezza dell'approvvigionamento". L'entità di questo margine potrebbe essere dedotta direttamente dalle norme nazionali sulla sicurezza dell'approvvigionamento ridefinite. Questi valori potrebbero essere poi espressi in percentuale del consumo medio. Le capacità di riserva ed il "gas eccedentario" dovrebbero corrispondere a questo indicatore.

a) **Disponibilità di gas**: nei casi in cui si fa appello alla solidarietà o alla mutua assistenza, gli Stati membri non colpiti potrebbero mettere gas a disposizione delle regioni colpite in

funzione del loro margine di sicurezza. Questo "gas eccedentario" potrebbe provenire da un mix di misure che dovranno essere definite da ogni Stato membro:

- Contratti interrompibili
- Stoccaggio
- Flessibilità delle fonti di approvvigionamento (produzione, importazione o GNL)

b) **Infrastruttura di trasmissione:** La solidarietà rischia di restare lettera morta se non è possibile trasportare il gas disponibile là dove ce ne è bisogno. Tuttavia questa difficoltà non dovrebbe impedire l'attuazione del principio. In alcuni casi un trasferimento contrattuale di gas può essere effettuato tramite *swap*, liberando così gas sui mercati colpiti anche se la restituzione fisica del gas non è possibile. Un accordo di questo tipo esiste ad esempio tra imprese dell'Ungheria e della Francia, in base al quale in caso di riduzione dell'approvvigionamento dalla Russia l'impresa francese lascerebbe la sua quota di approvvigionamento in Ungheria. La solidarietà dovrebbe indurre gli Stati membri a promuovere la costruzione di interconnettori. Per quanto concerne le infrastrutture, potrebbero essere elaborati degli obiettivi in termini di diversificazione delle vie (espressi in numero di punti d'entrata), livello d'interconnessione e capacità di riserva.

L'obbligo o la possibilità di mettere a disposizione gas facendo ricorso alle misure ed alle capacità summenzionate deve essere strettamente regolamentato (ad esempio legandolo alla dichiarazione di situazione di emergenza) in modo che in condizioni di normale funzionamento del mercato non siano possibili abusi.

4.5. Stoccaggio strategico

Gli stock strategici di gas sono costituiti dall'accumulo di gas naturale da utilizzare esclusivamente in situazioni di emergenza, e dunque inaccessibile in condizioni di normale funzionamento del mercato. L'accumulo di gas naturale è costoso: il costo per unità d'energia è molto più elevato che per il petrolio (circa 16,7 milioni di euro per PJ, contro 3,33 per il petrolio¹³). Inoltre in determinate regioni le condizioni geologiche possono limitare la creazione di impianti di accumulo di gas.

Gli Stati membri hanno livelli d'esposizione ai rischi diversi e perciò esigenze diverse in materia di sicurezza dell'approvvigionamento di gas (cfr. l'allegato 1). Può darsi che gli stock strategici siano a medio termine la soluzione preferibile, o la sola soluzione possibile, per i paesi che dipendono da un'unica fonte d'approvvigionamento e che hanno una quota elevata di domanda non interrompibile. La Commissione non propone obblighi a livello dell'UE per quanto riguarda gli stock strategici. Se uno Stato membro sceglie questa soluzione come misura nazionale, l'utilizzo degli stock strategici deve essere attentamente regolamentato per evitare distorsioni del mercato: gli stock strategici non devono essere liberati in situazioni che non sono di crisi allo scopo di incidere sul valore di stoccaggio e su altri strumenti di flessibilità elaborati in condizioni di mercato concorrenziale.

Occorre incoraggiare lo sviluppo degli impianti di stoccaggio commerciale.

5. CONCLUSIONI

L'UE deve fare un passo avanti per migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e la solidarietà nel settore. Anche se le crisi sono rare, possono essere gravide di conseguenze economiche e sociali. Occorre dunque che l'UE sia preparata a garantire efficacemente la

¹³ Studio sull'accumulo di gas naturale nell'UE, DG Energia e trasporti della Commissione europea, 2008.

propria sicurezza di approvvigionamento. Il dispositivo comunitario attuale – anche se fortunatamente non ha mai dovuto essere attivato – non è sufficiente per reagire in tempo utile ad una crisi d'approvvigionamento di gas che superi il livello gestibile con misure nazionali. Inoltre, l'attuale mancanza di trasparenza non consente di valutare la situazione in tempo reale dell'approvvigionamento di gas e studiare le possibilità di risposta nell'UE. Occorre dunque rivedere la direttiva secondo gli assi proposti nella sezione 4 della presente comunicazione. Lo scopo della presente comunicazione è aprire un dibattito con gli Stati membri e le istituzioni europee, come pure con le altre parti interessate, per preparare una revisione della direttiva 2004/67/CE che ponga rimedio alle principali carenze individuate. Si pongono le seguenti questioni:

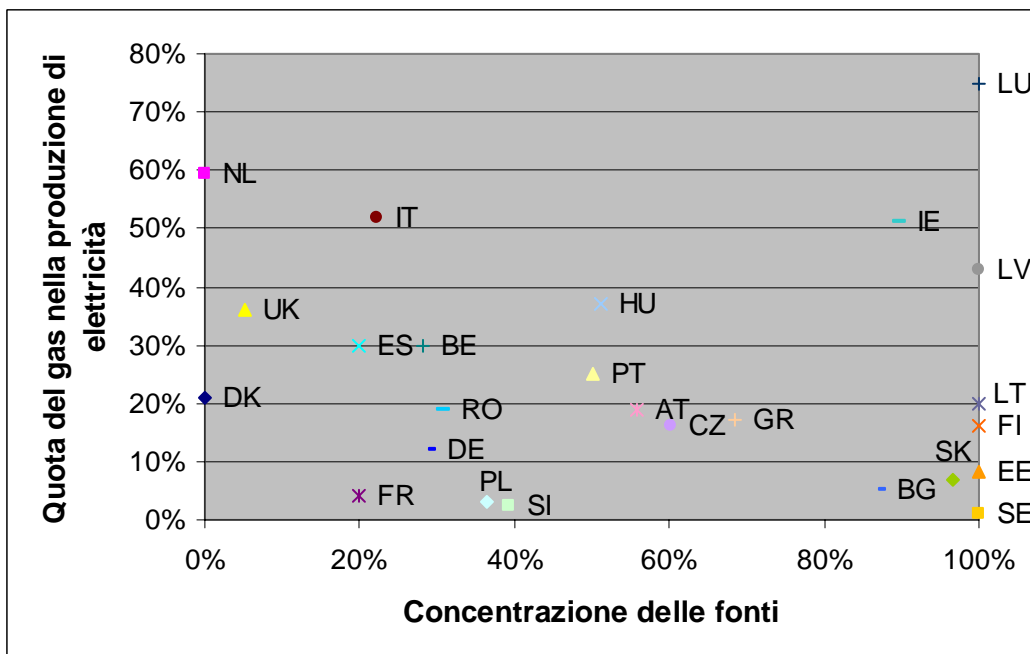
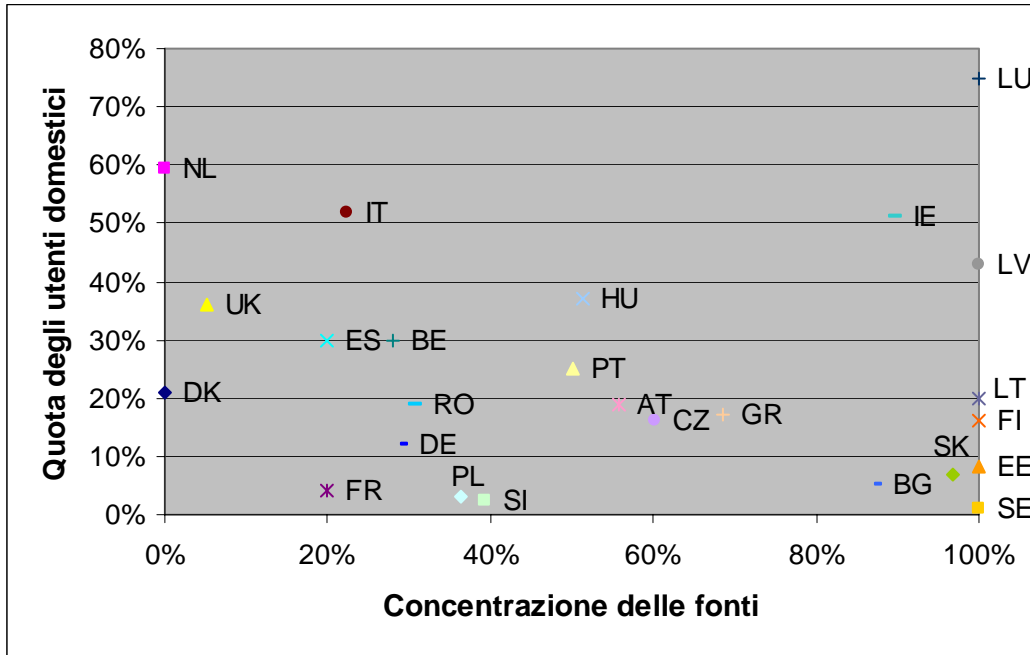
- (1) Come definire norme comparabili sulla sicurezza dell'approvvigionamento che impongano un onere equivalente e ragionevole ai soggetti sul mercato pur rispettando le differenze esistenti tra gli Stati membri?
- (2) La direttiva dovrebbe garantire la protezione obbligatoria, oltre che agli utenti domestici, ai produttori d'energia elettrica, alle piccole e medie imprese o ad altri clienti vulnerabili?
- (3) Quali dovrebbero essere le azioni precise definite nel meccanismo comunitario e nei piani di emergenza a livello regionale e a livello UE?
- (4) Qual è il modo migliore di definire le regioni ai fini della sicurezza dell'approvvigionamento di gas?
- (5) Quale può essere la contropartita economica della solidarietà?
- (6) Come si può rafforzare al minor costo la sicurezza dell'approvvigionamento di gas ?

La strategia a lungo termine dell'UE sul gas e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, così come è stata discussa nell'analisi strategica della politica energetica¹⁴, benché vada oltre la portata della direttiva, resta di cruciale importanza. Per ridurre, in futuro, il rischio e gli effetti di shock che incidono sull'offerta di gas a breve termine, l'UE deve continuare ad impegnarsi per realizzare l'efficienza energetica, un mercato interno dell'energia ben funzionante e ben interconnesso, l'innovazione ed il progresso tecnologico, la diversificazione del mix energetico, delle fonti e delle vie d'approvvigionamento, e un quadro di riferimento efficace per le relazioni internazionali. La trasparenza ed il coordinamento delle misure degli Stati membri in relazione con i paesi terzi dovrebbero permettere all'Unione europea di esprimersi sempre più con una sola voce sulle questioni d'energia al livello internazionale. L'UE porrà così una base solida per la sicurezza futura del suo approvvigionamento energetico.

¹⁴ Comunicazione della Commissione sul secondo riesame strategico del settore dell'energia (COM2008 (XXX))

ALLEGATO 1: Confronto tra gli Stati membri

I grafici che seguono illustrano il livello di vulnerabilità degli Stati membri in funzione della concentrazione delle loro fonti d'approvvigionamento¹⁵, la quota rappresentata dagli utenti domestici nel consumo totale nonché la quota rappresentata dal gas nella produzione di elettricità. In mancanza di misure precauzionali come lo stoccaggio, i paesi situati nel quadrante superiore destro sono più vulnerabili, con un consumo degli utenti domestici elevato combinato ad una bassa diversificazione delle fonti.



¹⁵ La concentrazione delle fonti è così calcolata: $\sum(\text{importazione di gas dal paese } i/\text{consumo totale})^2$, $i =$ da 1 a n , fonte dei dati: Eurostat 2006.