



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento che proroga le misure concernenti lo stoccaggio del gas

Dossier n° 87 -
18 marzo 2025

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2025)99</i>
Data di adozione	<i>05 marzo 2025</i>
Base giuridica	<i>Articolo 194, paragrafo 2, del TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Gas naturale; gasdotto; protezione del consumatore; immagazzinaggio di idrocarburi; sicurezza d'approvvigionamento; indipendenza energetica; riserva strategica; distribuzione del gas; politica energetica dell'UE</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>La proposta è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria di codecisione</i>
Assegnazione	<i>6 febbraio 2025 - X Commissione (attività produttive)</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>30 aprile 2025</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e oggetto

La proposta di regolamento in esame, che modifica il [regolamento \(UE\) 2017/1938](#) relativo alla **sicurezza dell'approvvigionamento di gas**, è stata presentata dalla Commissione europea il 5 marzo 2025 ed è volta a prorogare fino al 31 dicembre 2027 le disposizioni relative al **riempimento degli impianti di stoccaggio del gas** contenute in tale regolamento.

Le disposizioni oggetto di proroga sono state introdotte dal [regolamento \(UE\) 2022/1032](#) che ha modificato il regolamento (UE) 2017/1938 con **misure temporanee**, valide fino alla **fine del 2025**, relative al livello di **riempimento degli impianti di stoccaggio di gas sotterraneo**. Ciò in risposta alla crisi dell'offerta di gas e agli aumenti dei prezzi causati dall'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina dal febbraio 2022. In particolare, è stato introdotto l'**obiettivo** di stoccaggio del gas del **90% al 1° novembre di ogni anno**, con una serie di **obiettivi intermedi** per ciascuno Stato membro (vedi *infra*).

La **proroga** fino al **31 dicembre 2027** delle disposizioni vigenti è motivata dalla Commissione con l'esigenza di continuare a garantire **prevedibilità** e **trasparenza** nell'uso degli impianti di stoccaggio in tutta l'UE, alla luce della situazione ancora difficile del mercato mondiale del gas: il

mercato europeo rimane **rigido**, la **concorrenza** per l'offerta mondiale di GNL (gas naturale liquefatto) è **aumentata** e l'esposizione alla **volatilità dei prezzi** è più forte che in passato.

La proposta è stata presentata insieme ad una **raccomandazione** che incoraggia gli Stati membri a esaminare **opzioni di flessibilità** già per la stagione di riempimento 2025.

La raccomandazione discende dall'intento di fornire agli Stati membri sufficiente **flessibilità** per ricaricare gli impianti di stoccaggio, soprattutto durante la stagione estiva, per **prevenire distorsioni del mercato** quando non vi è alcun rischio per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas nell'UE.

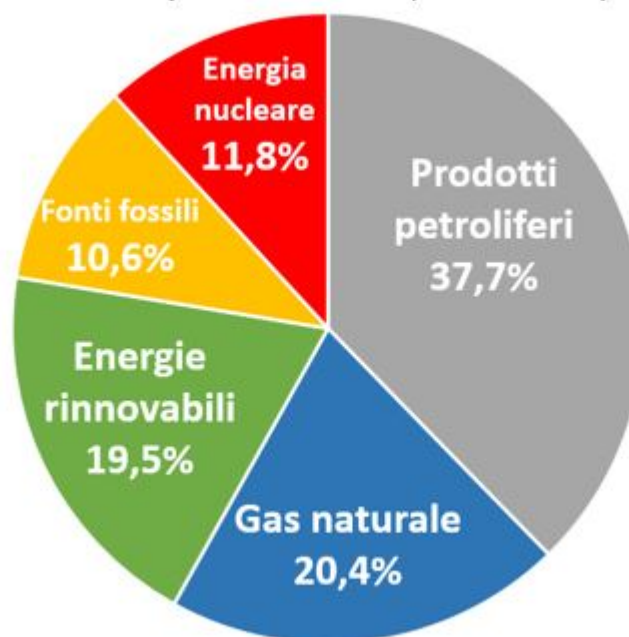
Contesto, motivazione dell'intervento e valutazione di impatto

Contesto dell'intervento proposto

La proposta si colloca nel contesto delle misure introdotte per aumentare la **sicurezza energetica europea**, sottoposta a crescenti pressioni a causa della **dipendenza dell'UE da Paesi terzi** per l'**approvvigionamento di materie prime come il gas**. La necessità di ulteriori provvedimenti per ridurre la dipendenza da fonti di energia primaria è stata messa in luce dalla **crisi energetica** che l'UE ha dovuto affrontare nel **2022**, quando l'aggressione dell'Ucraina ha portato ad un improvviso rialzo dei prezzi del gas causato dall'interruzione strumentalizzata delle forniture da parte della Federazione russa.

La questione influisce sulla sicurezza energetica europea perché il **gas naturale** rappresenta nell'UE una fonte di produzione dell'energia ed è (secondo **dati** Eurostat) il **secondo più grande prodotto energetico importato**, dopo il petrolio greggio; nel **2023** rappresentava una quota del **20,4%** nel **mix energetico europeo**, che considera sia la produzione europea di energia che l'importazione di materie prime necessarie alla produzione di energia.

Mix energetico dell'UE nel 2023 (fonti utilizzate nella produzione e importazione di energia)



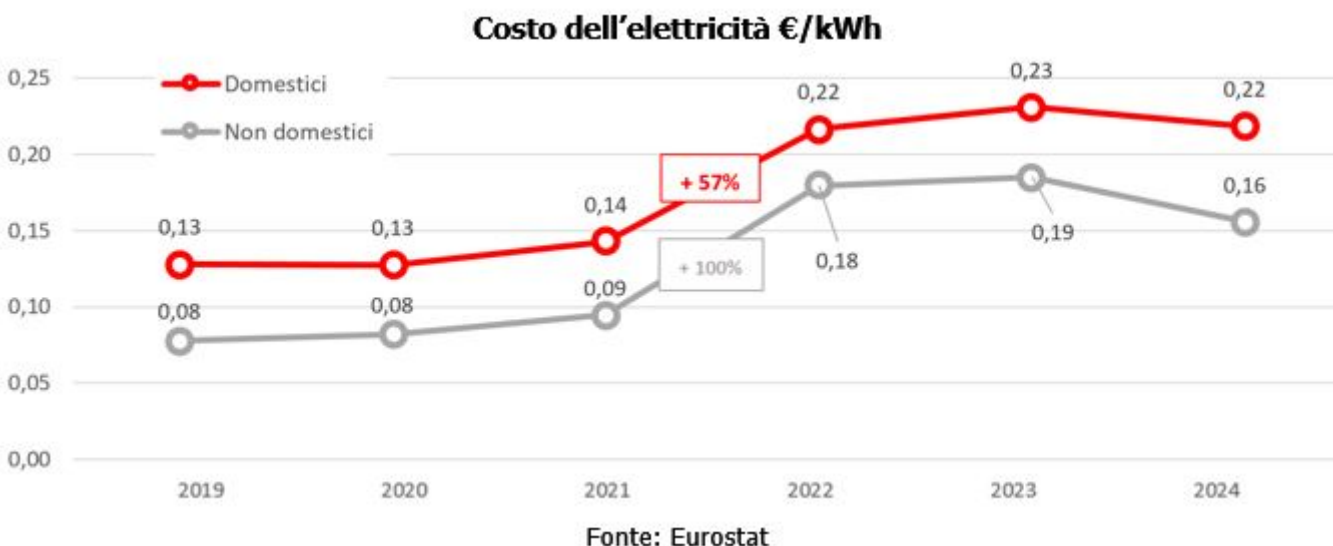
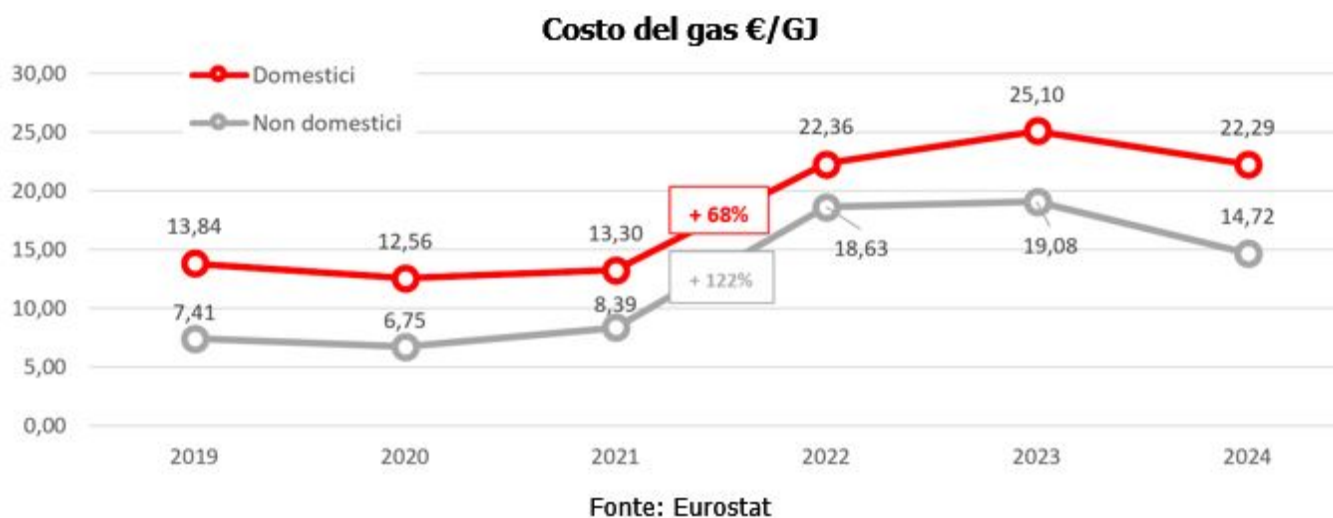
Fonte: [Eurostat](#)

Essendo il gas un bene di prima necessità, la sua **domanda** si caratterizza per essere particolarmente **rigida**, nel senso che la quantità domandata non diminuisce in corrispondenza

all'aumentare dei prezzi. Infatti, il mercato del gas in UE è un mercato rigido dove i **prezzi** sono determinati dal lato dell'offerta e sono **volatili**, cioè caratterizzati da picchi improvvisi, soprattutto nei mesi invernali.

Il mercato rigido e la volatilità dei prezzi sono due fattori che, se combinati come in questo caso, espongono gli Stati membri al **rischio di approvvigionamento**. Tale rischio, come anticipato, si è realizzato nella primavera del 2022 a causa della strumentalizzazione delle forniture di gas da parte della Russia che ha portato ad uno *shock* dei prezzi dell'energia e ad una crisi energetica.

I grafici sottostanti mostrano l'**aumento dei costi del gas e dei costi dell'energia** per i consumatori domestici e non domestici nell'UE. Come si può notare, il prezzo del gas – espresso in euro per gigajoule, indicatore che misura il potere calorifico del gas e quindi il suo costo in termini di energia prodotta – ha subito un **aumento del 68%** nel **2022** rispetto al 2021 per i consumatori domestici e del 122% per i consumatori non domestici. Il prezzo del gas ha influito anche sul costo dell'energia, che è passato da 0,14 €/kWh nel 2021 a 0,22 €/kWh nel 2022, registrando degli aumenti percentuali nei prezzi simili a quelli appena descritti (+57% per i consumi domestici e +100% per i consumi non domestici).



Gli stessi grafici mostrano come nel 2023 e nel 2024, dall'introduzione dell'**obiettivo del 1° novembre** che la proposta vuole prorogare fino al 2027, non si siano verificati **picchi dei prezzi**. Nel 2024, infatti, sia i prezzi del gas che quelli dell'energia avevano valori simili e in alcuni casi inferiori a quelli del 2022.

Gli impianti di stoccaggio di gas, secondo la [relazione](#) della Corte dei conti europea sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas nell'UE, forniscono il 25-30% del gas consumato durante i mesi invernali nell'UE e svolgono un ruolo importante nell'equilibrare il sistema di

gas europeo coprendo i picchi della domanda in inverno e generando maggiore certezza nel mercato.

Merita ricordare che la proroga **del regolamento sullo stoccaggio** è stata raccomandata anche nel [Rapporto sul futuro della competitività europea](#) di Mario Draghi. Il rapporto prospetta diverse **misure chiave nei settori del gas naturale** per sfruttare ulteriormente il potere di mercato dell'UE al fine di tradurre i benefici per i consumatori e la transizione verso i gas verdi in modo efficiente dal punto di vista dei costi. Tra le diverse proposte, in tal senso, si raccomanda di sviluppare ulteriormente le infrastrutture strategiche di importazione selettiva e di **migliorare il coordinamento della gestione dello stoccaggio in Europa**. Gli Stati membri, tra l'altro, dovrebbero **coordinare** ulteriormente il **riempimento strategico dello stoccaggio di gas naturale** per i prossimi inverni, per evitare che gli operatori dell'UE entrino in concorrenza tra loro, mentre l'UE dovrebbe sfruttare il suo Regolamento sullo stoccaggio del gas, per l'appunto prorogandolo ulteriormente. Il coordinamento del riempimento dei siti di stoccaggio (o almeno di una parte strategica dello stoccaggio) tra gli Stati membri dovrebbe essere fatto in modo da limitare il rischio di riempimento simultaneo e la possibilità per i fornitori di sfruttare obiettivi rigidi e palesi per gonfiare i prezzi.

La proposta viene avanzata nell'ambito della più ampia riflessione relativa a **sicurezza energetica, volatilità dei prezzi dell'energia e decarbonizzazione**. Nel rapporto si sottolinea come gli alti costi dell'energia in Europa siano un ostacolo alla crescita e influenzino gli investimenti delle imprese molto di più che in altre grandi economie, mentre la decarbonizzazione può offrire all'Europa l'opportunità di ridurre i prezzi dell'energia e di assumere un ruolo guida nelle tecnologie pulite, diventando al contempo più sicura in termini energetici.

Il quadro giuridico dell'UE vigente

La proposta, come già detto, **modifica il regolamento (UE) 2017/1938**, concernente la misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, che era già stato modificato nel 2022 con il [regolamento \(UE\) 2022/1032](#). La Commissione specifica che la proposta si limita a prorogare l'obiettivo precedentemente introdotto **di stoccaggio del gas del 90%** e non modifica nessun altro aspetto del regolamento del 2017.

La proposta di estensione del regolamento sullo stoccaggio del gas è stata anticipata anche nel [Clean industrial deal](#) nell'ambito delle **azioni faro** volte a garantire **l'accessibilità dell'energia in termini di prezzi**.

Le motivazioni della proposta

Nella relazione illustrativa della proposta la Commissione europea motiva nel dettaglio le ragioni che rendono necessaria l'iniziativa. Nello specifico, fa riferimento alle già richiamate argomentazioni relative alla crisi energetica conseguente all'invasione russa dell'Ucraina e alla strumentalizzazione della fornitura di gas da parte della Russia; sottolinea come l'introduzione dell'obiettivo dello stoccaggio del 1° novembre abbia consentito di ammortizzare le impennate del prezzo del gas nel 2023 e nel 2024. Tale **soluzione è provvisoria** in quanto la Commissione si è posta l'**obiettivo di revisionare il quadro giuridico sulla sicurezza energetica nel suo complesso**. Dato che quest'ultima modifica avverrà, secondo quanto indicato nella relazione illustrativa, nel corso del 2027, la Commissione ritiene opportuno continuare a tutelare gli Stati membri dai rischi legati al mercato del gas.

Consultazione dei portatori di interessi e valutazione d'impatto

Nella relazione che accompagna la proposta, la Commissione europea riferisce che essa fa seguito alla sua [relazione](#) annuale relativa al regolamento sulla **sicurezza dell'approvvigionamento di gas**.

La relazione, adottata sulla base dell'articolo 17 *bis* del regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas, fa il punto sull'attuazione del regolamento sullo stoccaggio del gas nel 2024. Nel complesso sottolinea che le misure sullo stoccaggio del gas si sono dimostrate determinanti

per far fronte alle carenze di approvvigionamento di gas e che hanno contribuito in modo significativo a **ridurre le incertezze sul mercato e la volatilità dei prezzi**. Evidenza comunque che la sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE rimane esposta a rischi derivanti dall'**instabilità geopolitica**, che potrebbero prolungare il periodo di rigidità e incertezza del mercato del gas mettendo in rilievo il ruolo centrale che gli impianti di stoccaggio.

Dato il poco tempo che resta, considerata la scadenza nel dicembre 2025 delle disposizioni vigenti, la Commissione **non ha ritenuto necessario effettuare una valutazione d'impatto** per la proposta di misura temporanea in oggetto.

Riferisce altresì che intende svolgere, nell'ambito del vaglio dell'**adeguatezza** dell'attuale **quadro giuridico sulla sicurezza energetica**, una **valutazione d'impatto** che riguarderà anche le disposizioni relative allo stoccaggio del gas.

Al riguardo, la Commissione ha già svolto e concluso alla fine di novembre 2024 una consultazione pubblica per raccogliere i pareri dei **portatori di interessi** sui vantaggi e le possibili difficoltà che attendono l'Europa. Sulla scorta dei risultati della consultazione, la Commissione ritiene necessaria una **revisione** più ampia del quadro normativo in questione, in tale contesto, propone il mantenimento degli obiettivi annuali intermedi e finali obbligatori per il riempimento degli impianti di stoccaggio del gas.

Principali contenuti della proposta

La proposta di regolamento in esame consta di **2 articoli**.

L'**articolo 1** introduce una modifica al quarto comma dell'articolo 22 del [regolamento \(UE\) 2017/1938](#) **concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas**. In particolare, come già detto, l'articolo 1 **proroga al 31 dicembre 2027** le misure sullo stoccaggio del gas contenute in tale regolamento, la cui scadenza era invece prevista al 31 dicembre 2025.

Le **misure prorogate** comprendono:

- l'articolo 2, punti da 27 a 31, contenente le **definizioni** di traiettoria di riempimento, obiettivo di riempimento, impianto di stoccaggio strategico, riserva di bilanciamento e impianto di stoccaggio sotterraneo del gas;
- gli articoli da **6 bis a 6 quinquies**, concernenti **gli obiettivi di riempimento e le traiettorie di riempimento, l'attuazione degli obiettivi di riempimento, gli accordi per lo stoccaggio e il meccanismo di ripartizione degli oneri, il monitoraggio e l'applicazione della normativa**. Tali articoli prevedono, tra l'altro, che ciascuno Stato membro garantisca che gli impianti di stoccaggio sotterraneo del gas ubicati nel proprio territorio e direttamente interconnessi con un'area di mercato dello Stato membro in questione siano riempiti almeno al **90 %** della loro capacità a livello di Stato membro entro il **1° novembre** di ciascun anno (**obiettivo di riempimento**), con una serie di **obiettivi intermedi** per ciascuno Stato membro previsti per i mesi di maggio, luglio, settembre e febbraio (**traiettoria di riempimento**).

Per il 2023 e gli anni successivi, infatti, ciascuno Stato membro che dispone di impianti di stoccaggio sotterraneo del gas presenta alla Commissione, entro il 15 settembre dell'anno precedente, un **progetto di traiettoria di riempimento** in forma aggregata, corredato degli obiettivi intermedi per febbraio, maggio, luglio e settembre, basati sul tasso di riempimento medio dei cinque anni precedenti. La Commissione europea adotta poi, entro il 15 novembre dell'anno precedente, atti di esecuzione che fissano la traiettoria di riempimento per ciascuno Stato membro anche sulla base delle informazioni tecniche fornite da ciascuno Stato.

Le **traiettorie di riempimento con gli obiettivi intermedi per il 2025** per gli Stati membri dotati di impianti di stoccaggio sotterraneo ubicati nel loro territorio e direttamente interconnessi alla loro area di mercato sono state stabilite con il [regolamento esecutivo \(UE\) 2024/2995](#) della Commissione.

Traiettoria di riempimento con obiettivi intermedi per il 2025 per gli Stati membri dotati di impianti di stoccaggio sotterraneo del gas ⁽¹⁾

Stato membro	Obiettivo intermedio al 1° febbraio	Obiettivo intermedio al 1° maggio	Obiettivo intermedio al 1° luglio	Obiettivo intermedio al 1° settembre	Obiettivo di riempimento al 1° novembre ⁽²⁾
AT	64 %	52 %	66 %	77 %	90 %
BE	30 %	5 %	40 %	78 %	90 %
BG	55 %	36 %	57 %	77 %	90 %
CZ	40 %	25 %	30 %	60 %	90 %
DE	45 %	10 %	30 %	65 %	90 %
DK	45 %	40 %	60 %	75 %	90 %
ES	58 %	53 %	64 %	80 %	90 %
FR	41 %	11 %	39 %	81 %	90 %
HR	46 %	29 %	51 %	83 %	90 %
HU	59 %	38 %	61 %	84 %	90 %
IT	55 %	45 %	54 %	72 %	90 %
LV	45 %	41 %	63 %	90 %	90 %
NL	47 %	39 %	57 %	72 %	90 %
PL	50 %	35 %	60 %	80 %	90 %
PT	70 %	70 %	80 %	80 %	90 %
RO	41 %	42 %	63 %	84 %	90 %
SE	53 %	5 %	5 %	5 %	90 %
SK	45 %	20 %	29 %	74 %	90 %

Dal momento che le capacità di stoccaggio del gas e le situazioni nazionali variano notevolmente, gli Stati membri possono **raggiungere parzialmente gli obiettivi** di stoccaggio conteggiando le **scorte di gas naturale liquefatto (GNL)**. Per tener conto della situazione degli Stati membri con notevoli capacità di stoccaggio rispetto al loro consumo nazionale di gas, inoltre, l'obbligo di riempimento dello stoccaggio sotterraneo è limitato a un volume pari al 35 % del consumo medio annuo di gas degli Stati negli ultimi cinque anni.

Visto che alcuni Stati membri non dispongono di impianti di stoccaggio sul loro territorio, tali disposizioni stabiliscono per questi Stati membri l'obbligo di stoccare un volume pari al **15 %** del loro consumo medio annuo di gas in **impianti situati in altri Stati membri**;

- l'articolo 16, paragrafo 3, concernente **la cooperazione degli Stati membri con le parti contraenti della Comunità dell'energia** attraverso accordi volontari per utilizzare la capacità di stoccaggio fornita dalle parti contraenti della Comunità dell'energia per lo stoccaggio di volumi aggiuntivi di gas per gli Stati membri;
- l'articolo 17 *bis* concernente le **relazioni** che la **Commissione europea** deve presentare annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio;
- l'articolo 18 *bis* sulle **procedure di comitato**;
- l'articolo 20 paragrafo 4 concernente una **deroga** concessa a **Cipro, Malta e Irlanda** fintantoché tali Paesi non siano direttamente interconnessi con il sistema del gas di altri Stati membri;
- gli allegati I *bis* e I *ter*, relativi alle **traiettorie di riempimento** e alla **responsabilità condivisa** per l'obiettivo di riempimento.

Le misure oggetto di proroga erano state introdotte attraverso una modifica apportata dal [regolamento \(UE\) 2022/1032](#) al regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas.

L'**articolo 2** della proposta riguarda l'entrata in vigore e l'applicazione del regolamento.

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**articolo 194, paragrafo 2** del **Trattato sul funzionamento dell'UE**, inteso a garantire il funzionamento del mercato dell'energia, a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, a promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili e a promuovere l'interconnessione delle reti energetiche. La base giuridica coincide con quella del regolamento concernente le misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, che la proposta intende modificare.

Sussidiarietà

La Commissione ritiene **necessario** intervenire con una proposta legislativa a livello UE in quanto l'**interruzione dell'approvvigionamento di gas** nel territorio dell'Unione rappresenta un **grave rischio** comune e avrebbe effetti significativi su molti Stati membri, incidendo sui prezzi del gas in tutta l'UE.

Proporzionalità

La Commissione ritiene che il **principio di proporzionalità** sia **rispettato** in quanto, sebbene il regolamento stabilisca l'obiettivo annuo ultimo di riempimento per il 1° novembre, gli obiettivi intermedi tengono conto della **situazione dei singoli Stati membri** e delle dimensioni degli impianti di stoccaggio del gas situati nei loro territori. Il **tasso di riempimento** del 90% proposto viene ritenuto **necessario** e **congruo** per la sicurezza dell'approvvigionamento durante l'inverno in caso di gravi interruzioni della fornitura, senza comportare un onere eccessivo per gli Stati membri, le società dell'energia o i cittadini. La Commissione ricorda inoltre che il **regolamento (UE) 2017/1938** stabilisce specifiche esenzioni e deroghe per alcuni Paesi.

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

Scelta dell'atto giuridico

A giudizio della Commissione, poiché la proposta è volta a modificare il regolamento (UE) 2017/1938, lo strumento giuridico idoneo è un **regolamento modificativo**. Dato che non si tratta di una revisione completa del regolamento, una rifusione non è stata ritenuta opportuna.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria di codecisione.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal **sito IPEX**, l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei parlamenti di **Danimarca** e **Svezia**.

