CAMERA DEI DEPUTATI

X Commissione Attività produttive, commercio e turismo

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2024/1711, che modifica le direttive (UE) 2018/2001 e (UE) 2019/944 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione.

(Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 318)

Roma, 5 novembre 2025

Premessa

Onorevole Presidente e Onorevoli Deputati,

desideriamo ringraziare la Commissione Attività produttive, commercio e turismo (X) della Camera per aver voluto invitare il Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A. a trasmettere il proprio contributo nell'ambito dell'esame dell'Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 318 – *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2024/1711, che modifica le direttive (UE) 2018/2001 e (UE) 2019/944 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione*.

Come noto, il GSE è una Società per Azioni con capitale interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, il cui operato è sottoposto agli indirizzi e alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE). È capogruppo delle Società Ricerca sul Sistema Energetico - RSE S.p.A., Gestore dei Mercati Energetici S.p.A., Acquirente Unico S.p.A. e Servizi Fondo Bombole Metano S.p.A., attive in comparti strategici e specialistici del settore energetico nazionale.

La Società svolge un ruolo primario nella gestione dei meccanismi di incentivazione per le fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, la mobilità sostenibile, in coerenza con gli indirizzi generali e le priorità indicate dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica riguardanti, in particolare, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), la sicurezza energetica, la decarbonizzazione e la sostenibilità.

È responsabile del rilascio dei Certificati di Immissione in Consumo (CIC), che attestano l'immissione in consumo di un determinato quantitativo di vettori energetici rinnovabili, e delle Garanzie d'Origine (GO) che certificano l'energia elettrica prodotta dagli impianti a fonte rinnovabile, nonché da impianti di cogenerazione ad alto rendimento, il biometano, l'idrogeno e gli altri gas rinnovabili prodotti e la produzione di energia termica da impianti a fonti rinnovabili connessi a impianti di teleriscaldamento e teleraffrescamento.

Il GSE supporta, inoltre, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e le Istituzioni di riferimento nella definizione e nell'aggiornamento delle politiche energetiche nazionali, anche attraverso analisi funzionali all'elaborazione di provvedimenti normativi, strategie e atti di programmazione settoriali, come il succitato PNIEC.

È altresì impegnato nell'attuazione di alcune delle misure previste nel PNRR quali: lo sviluppo di reti e sistemi di teleriscaldamento [M2C3 – I3.1], la promozione delle rinnovabili per le Comunità energetiche e l'autoconsumo [M2C2 – I1.2], lo sviluppo del biometano [M2C2 – I1.4], di parchi agrisolari [M2C1 – I2.2] e dei sistemi agrivoltaici [M2C2 – I1.1], la realizzazione di infrastrutture di ricarica per i veicoli elettrici [M2C2 – I4.3], l'efficientamento dell'edilizia pubblica [M7C1 – I17.1], la formazione dei dipendenti degli Enti Locali [M7 – I9] e assolve, inoltre, funzioni operative volte a supportare l'attuazione del "Piano Transizione 5.0" [M7C1 – I15.1].

Nell'ambito delle attività di supporto al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il GSE ha altresì il compito di assicurare il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi in materia di clima ed energia al 2030, nonché di sviluppare alcune piattaforme funzionali all'implementazione delle politiche energetiche nazionali, tra cui la Piattaforma unica digitale - SUER, per la gestione dei processi autorizzativi, la Piattaforma digitale per le Aree Idonee - PAI, per la mappatura delle aree idonee all'installazione di impianti sul territorio, e la mappatura digitale delle aree di accelerazione che individua aree specifiche per facilitare lo sviluppo delle rinnovabili.

Il GSE ha negli anni progressivamente rafforzato il proprio ruolo a supporto delle Pubbliche Amministrazioni e dei cittadini, anche attraverso un'azione capillare sul territorio per promuovere il corretto utilizzo dei meccanismi di incentivazione gestiti, l'avvio di programmi di formazione nel settore delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, il sostegno alle PA regionali e locali per l'implementazione degli strumenti di pianificazione in materia di energia e clima.

Il GSE si configura, inoltre, come operatore di mercato istituzionale, che effettua il ritiro *ex lege* di tutta l'energia elettrica immessa in rete dagli impianti di produzione aderenti ai diversi sistemi di incentivazione e ai regimi commerciali speciali, previsti dalla normativa di riferimento, e per i quali opera come utente del dispacciamento in immissione. La partecipazione del GSE al mercato elettrico è legata all'offerta di tale energia sui mercati spot gestiti dal GME, fornendo un contributo utile alla riduzione del prezzo di mercato e andando a garantire la riduzione del fabbisogno di componente tariffaria A_{SOS}.

Il GSE supporta altresì l' "Osservatorio Nazionale della Povertà Energetica", ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del DM 29 marzo 2022, per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali nonché per l'elaborazione della Strategia nazionale contro la povertà energetica, ed è il soggetto gestore del "Fondo Nazionale Reddito Energetico", istituito con il DM 8 agosto 2023, meccanismo che prevede un finanziamento in conto capitale finalizzato alla realizzazione di impianti fotovoltaici a uso domestico, a servizio di unità immobiliari di tipo residenziale nella titolarità di nuclei familiari in condizione di disagio economico.

Il GSE, infine, è il soggetto responsabile del collocamento (*Auctioneer*) delle quote di emissione italiane di CO2 sulla piattaforma comune europea (D.lgs. 47/2020) ai fini dell'adempimento degli obblighi dello *European Union Emissions Trading Scheme* (EU ETS). Il GSE supporta il Comitato ETS nell'attuazione nazionale del sistema garantendo supporto tecnico istituzionale in merito all'ETS2, al *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) e agli impianti stazionari Piccoli e Molto Piccoli Emettitori.

****

In ordine all'Atto del Governo n. 318, oggetto di esame parlamentare, si rappresenta che il GSE accoglie con favore le disposizioni contenute nel provvedimento, in recepimento della direttiva (UE) 2024/1711, volte al miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica, introducendo modifiche e integrazioni specifiche anche al D.lgs. 199/2021 e al D.lgs. 93/2011, facendo sì che i benefici derivanti dalla crescente diffusione delle energie rinnovabili, e più in generale dalla transizione energetica, siano destinati ai clienti finali civili e alle imprese, attraverso strumenti che consentano di mitigare gli effetti di crisi energetiche e limitare il rischio che altri clienti civili cadano nella povertà energetica.

La presente memoria, in particolare, intende fornire elementi di valutazione per l'esame dell'Atto del Governo in oggetto, con particolare riferimento agli Articoli 5 e 2 del provvedimento, in relazione ai seguenti aspetti:

- innovazioni in materia di condivisione dell'energia elettrica e applicazione dello scorporo in bolletta della quota di energia elettrica condivisa (Articolo 5);
- promozione di accordi bilaterali di compravendita di energia elettrica (PPA) con l'obiettivo di rafforzare la tutela del consumatore (Articolo 2).

Condivisione dell'energia elettrica e applicazione dello scorporo in bolletta della quota di energia elettrica condivisa

In ordine all'articolo 5 del provvedimento in esame, giova ricordare il ruolo che il GSE riveste nell'ambito della disciplina del servizio dell'autoconsumo diffuso. Il GSE è infatti il soggetto gestore delle misure di sostegno per gli impianti a fonti rinnovabili, inseriti in configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile (CACER), ai sensi di quanto previsto dal DM n. 414 del 2023 (cd. "DM CACER"), e gestisce il servizio anche per le configurazioni di autoconsumo previste dal vigente D.lgs. n. 210/2021, nel rispetto delle modalità disciplinate dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) nel Testo Integrato dell'Autoconsumo Diffuso.

Al fine di riportare un quadro aggiornato, preme evidenziare che al 30 ottobre 2025 sono state presentate 2.231 richieste di accesso al servizio dell'autoconsumo diffuso, per una potenza totale degli impianti presenti in tali configurazioni di circa 209 MW, così suddivise:

Configurazioni ai sensi del D.lgs. n. 199/2021:

- 1.489 richieste per configurazioni di Comunità energetica rinnovabile, di cui 748 configurazioni già qualificate dal GSE;
- 429 richieste per configurazioni di Autoconsumatore individuale di energia rinnovabile a distanza che utilizza la rete di distribuzione, di cui 273 configurazioni già qualificate dal GSE;
- 266 richieste per configurazioni di Gruppo di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente, di cui 170 configurazioni già qualificate dal GSE;

Configurazioni ai sensi del D.lgs. n. 210/2021:

- 26 richieste per configurazioni di Cliente attivo a distanza che utilizza la rete di distribuzione, di cui 15 configurazioni già qualificate dal GSE;
- 12 richieste per configurazioni di Gruppo di clienti attivi che agiscono collettivamente, di cui 6 configurazioni già qualificate dal GSE;
- 9 richieste per configurazioni di Comunità energetica dei cittadini, che al momento non sono state ancora qualificate dal GSE.

Si segnala inoltre che nel mese di maggio 2025 il GSE ha provveduto, altresì, ad erogare ai soggetti beneficiari i corrispettivi spettanti, a titoli di conguaglio, per l'energia elettrica oggetto di condivisione nel 2024.

Si rappresenta, inoltre, che al GSE sono anche affidate le attività di valutazione e monitoraggio, nonché attività di verifiche/controlli delle configurazioni di autoconsumo diffuso e, per quanto attiene strettamente al contributo del GSE nell'ambito dell'Atto del Governo in esame, si ricorda che i beneficiari degli incentivi sono tenuti a fornire al medesimo GSE una rendicontazione dettagliata su base annuale in relazione ai benefici conseguenti alle incentivazioni e delle modalità della loro ripartizione tra i membri o soci delle CACER e/o dell'utilizzo per finalità sociali, aventi ricadute sui territori ove sono ubicati gli impianti per la condivisione.

Alla luce di quanto rappresentato, il GSE valuta positivamente l'opportunità di costituire "*un punto di contatto*" per la registrazione degli accordi di condivisione dell'energia, e per fornire e ricevere informazioni utili alla condivisione, propedeutiche alle attività per lo scorporo in bolletta dei benefici conseguenti la condivisione di energia elettrica, secondo modalità operative che verranno definite dall'ARERA. L'attribuzione di tali compiti rafforza il ruolo del GSE e consente la riduzione dei costi per il Sistema, determinando un maggiore efficientamento del processo.

Accordi bilaterali di compravendita di energia elettrica (PPA) e rafforzamento tutela del consumatore

Per quanto concerne l'obiettivo di rafforzare la tutela dei consumatori (Articolo 2 del provvedimento), si accolgono con favore le proposte in esame che introducono la definizione di condizioni minime per la stipula di contratti di fornitura di durata almeno annuale, la previsione di un fornitore di ultima istanza e l'introduzione di nuove possibilità di fornitura per i clienti che partecipano alla condivisione di energia elettrica.

Nell'implementare misure e azioni volte a perseguire questo obiettivo, si intende portare all'attenzione della X Commissione l'opportunità di promuovere anche per i piccoli consumatori accordi bilaterali di compravendita di energia elettrica (PPA) di medio-lungo termine. La stipula di tali contratti, nel rispetto di alcuni principi, potrebbe ridurre le fluttuazioni dei prezzi della materia prima che influiscono significativamente sul costo della bolletta, riducendo il rischio che sempre più clienti si trovino in una condizione di povertà energetica. Con il superamento dei servizi di tutela per i clienti non vulnerabili, infatti, il mercato libero rappresenta l'unica modalità di approvvigionamento per la maggioranza dei clienti finali, i quali, a differenza dei grandi consumatori, non hanno la forza contrattuale per approvvigionarsi di energia elettrica a condizioni vantaggiose.

Emerge, pertanto, la necessità di promuovere azioni per favorire l'aggregazione della domanda e dell'offerta, definendo delle linee guida per sostenere la diffusione di forme di contrattualizzazione a termine della produzione rinnovabile rivolti ai clienti finali domestici e alle piccole imprese.

Le linee guida ad adesione volontaria, predisposte dall'ARERA, dovrebbero disciplinare almeno i seguenti aspetti:

- le modalità di selezione dei venditori per la fornitura di energia elettrica all'aggregato di clienti finali;
- la standardizzazione dei parametri contrattuali;
- la gestione del rischio di controparte;
- la possibilità di prevedere schemi di garanzia pubblica a supporto degli operatori.

Al GSE, anche con le Società del Gruppo, potrebbe essere affidato il ruolo di facilitatore per aggregare sia la domanda dei clienti finali, sia l'offerta dei produttori. La domanda dei clienti finali potrebbe essere, pertanto, aggregata secondo profili di consumo differenziati, ad esempio, per settore merceologico di appartenenza, area geografica o altro. Si potrebbe in tal modo facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta, favorendo la stipula di un contratto standard, definito dal GSE, che potrebbe anche essere di natura finanziaria.

In tale ottica, si propone di valutare di intervenire sulla disciplina della bacheca informatica gestita dal GME prevista dall'art. 28, comma 1 del D.lgs. n. 199/2021, prevedendo la possibilità di negoziare contratti in acquisto o in vendita attraverso procedure a partecipazione volontaria, dando priorità alle piccole e medie imprese, per promuovere la contrattazione a lungo termine di energia elettrica da fonti rinnovabili attraverso la stipula di contratti lungo termine.

Inoltre, potrebbe essere prevista la possibilità di un ruolo di garante di ultima istanza da parte del GSE, così come previsto dall'art. 28, comma 2-bis del D.lgs. n. 199/2021.

Si ritiene altresì opportuno rilevare che il D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 210, insieme al tema dei clienti vulnerabili, ha evidenziato anche il fenomeno della povertà energetica. La Direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sull'efficienza energetica, definisce il fenomeno come di seguito riportato:

«povertà energetica: l'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente a livello nazionale e delle altre politiche nazionali pertinenti, a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni».

Tale definizione mette in evidenza la natura multidimensionale del fenomeno, dipendente da una molteplicità di fattori, quali ad esempio il reddito, la spesa energetica, l'efficienza delle abitazioni. Isolare dunque solo la situazione reddituale tra le determinanti sarebbe una riduzione semplicistica della complessità del tema, trascurando, ad esempio, il tema fondamentale dei consumi e dell'efficienza delle abitazioni.

A tal proposito, preme evidenziare che sul piano istituzionale è operativo, dal 2022, l'Osservatorio Nazionale per la Povertà Energetica (ONPE), organismo composto da sei membri designati congiuntamente dal Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo

Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché dall'ARERA. Il GSE, insieme all'Acquirente Unico (AU), è chiamato a contribuire alle attività dell'Osservatorio, mettendo a disposizione dati, analisi e competenze utili per la definizione di strategie e misure di contrasto alla povertà energetica.

Con riferimento al tema della misurazione della povertà energetica, nel 2023 è stato avviato il progetto *Energy Poverty Indicators Calculation* (EPIC), finanziato da Eurostat e finalizzato all'individuazione di metodologie innovative per la misurazione della povertà energetica, anche a beneficio dell'elaborazione di politiche pubbliche di contrasto al fenomeno. Il progetto, che terminerà alla fine del 2025, è realizzato da un consorzio composto dal GSE, che ha funzioni di coordinamento, dal MASE e dall'AU. I risultati attesi riguardano, tra l'altro, la proposta di nuovi indicatori in grado di affiancarsi a quelli già esistenti, volti a monitorare il fenomeno della povertà energetica, assicurando al contempo coerenza con le posizioni della Commissione Europea e replicabilità della metodologia negli altri Paesi UE. Ulteriore output del progetto è la messa a disposizione di tool di autovalutazione per le famiglie, utili ad avere indicazioni sul proprio grado di vulnerabilità.

Il tema del monitoraggio della povertà energetica è fondamentale non solo in quanto la misurabilità di un fenomeno è condizione imprescindibile per comprenderne la gravità e verificare l'efficacia delle azioni di contrasto, ma anche perché la sua perimetrazione è pre-requisito basilare per poter correttamente disegnare e indirizzare politiche e misure, anche qualora si scelga poi di selezionare un sottoinsieme di un vasto perimetro. Queste sono alcune delle questioni che emergono anche nell'elaborazione del Piano Sociale per il Clima, per il quale anche il GSE è impegnato a fornire il proprio supporto al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Il tema della povertà energetica rappresenta, inoltre, una sfida condivisa a livello europeo. In tale contesto riteniamo essere utile valorizzare anche le esperienze e le buone pratiche maturate negli altri Stati membri, rafforzando il dialogo con le Istituzioni europee e la rete di esperti internazionali; il GSE, infatti, partecipa fattivamente, in collaborazione con il MASE, ai lavori dell'*Energy Poverty and Vulnerable Consumers Coordination Group* e dell'*Energy Poverty Advisory Hub*, contribuendo alla diffusione di soluzioni in grado di contrastare la vulnerabilità energetica.

Molteplici sono le misure di contrasto della povertà energetica poste in atto in Italia, alcune delle quali potranno verosimilmente essere rafforzate, anche grazie alle disponibilità del Fondo Sociale per il Clima. Nel frattempo, tra i vari meccanismi gestiti dal GSE ve ne sono diversi che possono incidere positivamente anche come misure di contrasto del fenomeno della povertà energetica, quali, ad esempio: le Comunità Energetiche, il Reddito Energetico, il Conto Termico, la misura M.7-I.17 per l'Edilizia Residenziale Pubblica.

****

In conclusione, il GSE valuta positivamente l'impianto complessivo dello schema di decreto legislativo n. 318, che consente l'attuazione della recente riforma del mercato elettrico dell'Unione europea (*Electricity Market Design Reform*), rafforzando la stabilità e prevedibilità dei costi energetici, incentivando gli investimenti nelle energie rinnovabili e contribuendo a garantire prezzi accessibili per i consumatori (civili e industrie), anche attraverso la promozione dei *Power Purchase Agreements* (PPA) e l'introduzione di misure per la tutela dei consumatori, nonché in materia di condivisione dell'energia elettrica.