



*Ministero dell' Ambiente  
e della Sicurezza Energetica*

**Relazione**

**ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012**

**Oggetto dell'atto:**

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica i regolamenti (UE) n. 1227/2011 e (UE) 2019/942 per migliorare la protezione dell'Unione dalla manipolazione del mercato nel mercato dell'energia all'ingrosso

- **Codice della proposta:** COM(2023) 147 final del 14.3.2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0076 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

La proposta si colloca nel quadro più generale delle iniziative adottate dall'UE per promuovere modalità e condizioni armonizzate tra gli Stati membri per affrontare la crisi dei prezzi dell'energia iniziata nel 2021 ed aggravatasi nel 2022 per effetto della guerra russo-ucraina che ha determinato un impatto negativo sull'approvvigionamento energetico e, infine, sulle famiglie e sulle imprese.

In particolare, per far fronte ai prezzi elevati, l'UE ha introdotto un pacchetto di misure per attenuare la crisi determinata dall'aumento dei prezzi dell'energia (tra cui sostegno al reddito, sgravi fiscali, misure di risparmio e stoccaggio del gas), con particolare attenzione ai consumatori più vulnerabili, il piano REPowerEU con ulteriori finanziamenti finalizzati a promuovere l'efficienza energetica e lo sviluppo delle energie rinnovabili, al fine di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi, un regime temporaneo di aiuti di Stato per consentire l'implementazione di misure volte a contenere l'aumento dei costi energetici delle imprese, un regime di stoccaggio del gas nonché di riduzione della domanda di gas e di energia elettrica, un quadro di riferimento per processi di autorizzazione degli impianti da energie rinnovabili e delle reti più veloci e, da ultimo, regimi di limitazione dei ricavi per evitare utili straordinari sui mercati del gas e dell'elettricità.

Pertanto, l'accelerazione dello sviluppo delle energie rinnovabili e della riduzione della dipendenza dai combustibili fossili è funzionale all'attuazione del pacchetto di misure, c.d. "Fit for 55" finalizzato



## *Ministero dell' Ambiente e della Sicurezza Energetica*

all'attuazione degli obiettivi del Green Deal europeo, con l'auspicata neutralità climatica entro il 2050.

Le suddette iniziative hanno consentito agli Stati membri di adottare interventi emergenziali a favore delle famiglie e delle imprese; tuttavia la crisi ha anche evidenziato l'eccessiva esposizione dei consumatori ai prezzi a breve termine dell'energia elettrica, fortemente condizionati dalle dinamiche dei mercati dei combustibili fossili a scapito dei benefici derivanti dalla crescente penetrazione delle energie rinnovabili.

Da ciò è derivata la consapevolezza della Commissione europea della necessità di una riforma dell'assetto del mercato elettrico. Tale consapevolezza si basa altresì sull'assessment che l'ACER ha svolto nel 2022 individuando una serie di ambiti di intervento per migliorare il disegno di mercato attuale.

Pur riconoscendo che tale disegno ha favorito lo sviluppo di un mercato integrato e più efficiente e che non è opportuno metterlo in discussione dalle fondamenta, di fronte all'eccessiva volatilità dei prezzi dei mercati a breve termine la Commissione ritiene necessarie modifiche volte a promuovere lo sviluppo dei contratti a più lungo termine a favore di prezzi più stabili sia per i produttori sia per i consumatori, a migliorare il funzionamento dei mercati a breve termine per integrare meglio le energie rinnovabili, a rafforzare il ruolo della flessibilità anche attraverso un ruolo più attivo della domanda nei mercati nonché a responsabilizzare e proteggere i consumatori nel nuovo contesto di mercato e tecnologico che si va delineando.

In particolare, la presente proposta interviene a modifica del regolamento (UE) 2011/1227 per il contrasto alla manipolazione del mercato dei prodotti energetici all'ingrosso e del regolamento (UE) 2019/942 (sulla governance e le funzioni di ACER).

Parallelamente alla presente iniziativa, la Commissione ha altresì proposto una revisione del quadro normativo sul mercato elettrico integrato e sulla promozione delle fonti rinnovabili di cui al regolamento (UE) 2019/943, alla direttiva (UE) 2019/944 e alla direttiva 2018/2001 e ha formulato raccomandazioni per un più veloce sviluppo delle tecnologie e delle capacità di stoccaggio elettrico che costituiscono una risorsa fondamentale per la flessibilità del sistema e per integrare in modo efficiente nel mercato la crescente quota di generazione da fonti rinnovabili.

La proposta risponde all'esigenza di rafforzare la protezione dei consumatori verso i rischi di abuso e di manipolazione dei mercati energetici. In particolare, le modifiche al regolamento REMIT sono volte a:

- a) adattare l'ambito di applicazione del REMIT all'attuale e mutevole situazione del mercato, tra l'altro ampliando l'ambito di applicazione della comunicazione dei dati ai nuovi mercati di bilanciamento dell'energia elettrica e ai mercati accoppiati, nonché alla negoziazione algoritmica. Garantiscono una cooperazione più forte, consolidata e sistematica tra i regolatori dell'energia e le autorità di regolamentazione finanziaria, comprese l'ACER e l'ESMA, per



## *Ministero dell' Ambiente e della Sicurezza Energetica*

quanto riguarda i derivati energetici all'ingrosso.

- b) migliorare il processo di raccolta delle informazioni privilegiate e la trasparenza del mercato rafforzando la vigilanza dell'ACER e l'adeguamento della definizione di informazione privilegiata. Le modifiche del regolamento REMIT rafforzano la vigilanza delle parti che comunicano i dati, quali i meccanismi di comunicazione registrati e le persone che predispongono operazioni a titolo professionale e promuovono le possibilità di condivisione dei dati tra l'ACER, le autorità nazionali competenti e la Commissione.
- c) prevedere un ruolo più incisivo per l'ACER nelle indagini sui casi transfrontalieri significativi ai fini del contrasto delle violazioni del REMIT.
- d) tracciare infine il quadro per l'armonizzazione delle ammende stabilite dalle autorità di regolazione a livello nazionale.

### **A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

#### **1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

La proposta interviene su un quadro eurounitario vigente in funzione di specifici obiettivi di armonizzazione che non possono essere conseguiti a livello nazionale. Nel settore dell'energia, l'UE ha una competenza concorrente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera i), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea TFUE.

La base giuridica delle misure ivi previste è l'articolo 194, paragrafo 2, TFUE in combinato disposto con l'articolo 114, paragrafo 1, TFUE che prevedono l'utilizzo della procedura legislativa ordinaria per conseguire i quattro obiettivi di cui all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche; nonché per il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

#### **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

La proposta di Regolamento rispetta il principio di sussidiarietà, poiché gli Stati membri non riuscirebbero individualmente a conseguire in modo sufficiente gli obiettivi dell'iniziativa legislativa, nell'ottica di un migliore assetto del mercato integrato dell'energia elettrica e del quadro di perseguimento dell'integrità dei mercati energetici e di prevenzione di abusi, basati su



## *Ministero dell' Ambiente e della Sicurezza Energetica*

regole di funzionamento armonizzate a livello europeo.

Infatti, laddove ogni Stato membro procedesse individualmente si rischierebbe un panorama normativo frammentato in tutta l'UE, che potrebbe ostacolare l'obiettivo perseguito con il rischio di creare discriminazioni nella protezione dei consumatori e nel quadro degli obblighi a carico degli operatori. Peraltro, l'intervento nazionale sulla vigilanza del mercato deve necessariamente essere in linea con l'assetto legislativo europeo in materia di energia, in un contesto in cui i mercati sono sempre più integrati.

Inoltre, il rafforzamento dei poteri in capo all'ACER, in quanto organismo sovranazionale per la cooperazione delle autorità di regolazione nazionali, può essere conseguito esclusivamente attraverso disposizioni normative dell'UE.

### **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

Le misure previste per migliorare il quadro REMIT potrebbero aumentare gli obblighi di comunicazione per gli operatori di mercato dato il più ampio ambito di applicazione del REMIT. Tali misure sono necessarie per conseguire gli obiettivi di aumentare la trasparenza e le capacità di monitoraggio nonché di permettere indagini e azioni di contrasto più efficaci nei casi transfrontalieri nell'UE, in modo che i consumatori e gli operatori di mercato acquistino fiducia nell'integrità dei mercati dell'energia, i prezzi rispecchino un'interazione equa e competitiva tra domanda e offerta e non sia possibile trarre profitto da abusi di mercato. Sono inoltre proporzionate all'obiettivo, in quanto i vantaggi in termini di qualità del monitoraggio e della vigilanza del mercato supererebbero gli eventuali costi amministrativi a breve o lungo termine.

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

La proposta risponde essenzialmente all'esigenza di rendere il mercato elettrico più funzionale agli obiettivi di decarbonizzazione grazie anche allo sviluppo di strumenti a termine, sia per raggiungere in modo efficiente gli ambiziosi target di neutralità climatica, fissati a livello UE dal pacchetto "Fit for 55", sia per consentire ai consumatori finali di beneficiare degli effetti positivi, sia sotto il profilo della sostenibilità ambientale sia in termini di minor costo delle forniture, derivanti dal sempre maggior peso delle fonti rinnovabili rispetto a quelle fossili.

Si tratta peraltro di un'iniziativa che riveste carattere di urgenza nell'attuale contesto di



## *Ministero dell' Ambiente e della Sicurezza Energetica*

estrema volatilità dei prezzi delle commodities energetiche innescata dalla guerra russo-ucraina e di necessità di una maggiore protezione dei consumatori e di salvaguardia dell'integrità del mercato contro i crescenti rischi di manipolazione e abusi di mercato.

La valutazione delle finalità della proposta è quindi complessivamente positiva, seppure si ravvisano spazi di miglioramento sui quali insistere nel processo negoziale e come meglio descritto nel seguito della relazione

### **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, nella misura in cui l'Italia, sin dall'inizio della crisi che ha colpito i mercati energetici, ha ribadito sui tavoli internazionali la necessità di rendere più efficienti i mercati, anche al fine di ridurre i comportamenti opportunistici a scapito dei consumatori.

### **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

Il negoziato sulla proposta di regolamento è trattato dal gruppo energia del Consiglio UE che ha iniziato ad analizzare il testo a marzo 2023 sotto la Presidenza svedese. E' auspicio del Consiglio europeo che la riforma del mercato elettrico venga adottata entro la fine del 2023.

A livello nazionale è stata avviata un'analisi approfondita della proposta, tenendo conto anche delle posizioni dei vari stakeholders per la valutazione di eventuali punti sensibili.

Dalle prime analisi emergono alcuni punti di attenzione, descrivono nel seguito, che orienteranno altresì il confronto della autorità nazionali interessate nei tavoli europei e nel gruppo energia, al fine di proporre miglioramenti del testo proposto.

In primo luogo, si rileva che a proposta della Commissione attribuisce poteri investigativi anche in capo all'ACER. Il testo tuttavia non è chiarissimo sul fatto che questi poteri potranno essere esercitati solo nei casi cross-border, e dunque tale specificazione andrebbe espressa in maniera più esplicita: in ogni caso, si segnala che questa sovrapposizione di competenza tra ACER e i regolatori nazionali renderà più complessa la fase investigativa, in particolare laddove si prevedano anche poteri ispettivi per ACER e l'eventualità che tale attribuzione sia anche oggetto di valutazione da parte delle autorità giudiziarie nazionali.

Si prevede inoltre che l'ACER adotta delle linee guida per la applicazione di alcune delle previsioni del regolamento Remit stesso anche mediante un processo di consultazione. La norma, tuttavia, non prescrive in maniera univoca se le linee guida ACER devono essere "non-vincolanti" (come oggi) oppure "vincolanti". La proposta della Commissione, infatti, è di lasciar decidere ad ogni regolatore nazionale se intende ufficialmente conformarsi alle medesime oppure no e di pubblicare una lista dei regolatori che non intendono conformarsi. Non si condivide tale proposta, così come non si condivide nemmeno la previsione di consentire all'ACER di fare raccomandazioni specifiche (non erga omnes) verso singoli regolatori e/o singoli Market Participants. Sarebbe infatti



## *Ministero dell' Ambiente e della Sicurezza Energetica*

preferibile rendere le linee guida “vincolanti” per tutti, anche al fine di garantire una uniformità di applicazione del regolamento.

Si osserva poi che il REMIT è nato non solo per estendere ai mercati dell’energia i divieti di abuso di mercato previsti tipicamente dalla normativa finanziaria per i mercati in negoziazione in continua ma anche per colpire quelle condotte più tipiche dei mercati ad asta che si sostanziano nel trattenimento fisico o economico di capacità e che non sono coperte dalla normativa antitrust perché prescindono dalla sussistenza di una posizione dominante. Per questo sarebbe utile che tali fattispecie siano considerate in modo più chiaro.

Infine, sarebbe opportuno un adeguamento anche delle definizioni di “prodotto energetico all’ingrosso” previste dal Regolamento in oggetto, includendo oltre al “supply” e al “transportation” anche lo “storage”, poiché anche i contratti di stoccaggio potrebbero essere oggetto di condotte illecite ai sensi del Regolamento, in un contest in cui tali risorse saranno sempre più diffuse e cruciali per il raggiungimento dei target climatici.

### **C. Valutazione d’impatto**

#### **1. Impatto finanziario**

La proposta incide sul quadro degli obblighi di comunicazione degli operatori di mercato e sulle funzioni di indagine e poteri sanzionatori di ACER e delle autorità nazionali preposte, in primi delle autorità di regolazione di settore e in prima analisi non ha effetti sul bilancio nazionale.

#### **2. Effetti sull’ordinamento nazionale**

La proposta è finalizzata ad integrare il quadro eurounitario esistente che definisce norme comuni sull’integrità e la trasparenza dei mercati energetici all’ingrosso, per prevenire e vietare le pratiche abusive relativamente a manipolazione, o tentata manipolazione, di mercato e insider trading e a tal fine rafforza il ruolo ispettivo di ACER.

Le misure previste per migliorare il regolamento REMIT e il regolamento sulla governance di ACER, potrebbero aumentare gli obblighi di comunicazione di taluni operatori di mercato, anche se in modo proporzionato. Sono tuttavia considerati minimi rispetto al quadro attuale, in quanto i miglioramenti in termini di qualità del monitoraggio e della vigilanza del mercato supererebbero gli eventuali costi amministrativi a breve o lungo termine.

In termini di impatto sull’ordinamento nazionale, la proposta richiede l’adeguamento delle norme nazionali riguardanti le sanzioni delle fattispecie di abuso e manipolazione del mercato.

#### **3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

*La proposta non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il*



## *Ministero dell' Ambiente e della Sicurezza Energetica*

*tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).*

#### **4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

La proposta non comporta costi di adeguamento per la pubblica Amministrazione e gli eventuali ulteriori adempimenti in capo alle Autorità di regolazione nazionali nel rapporto con ACER rientrano nelle dotazioni di risorse a legislazione vigente.

#### **5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

Le misure previste nella proposta potrebbero aumentare gli obblighi di comunicazione di taluni operatori di mercato, anche se in modo proporzionato. Sono tuttavia considerati minimi rispetto al quadro attuale, in quanto i miglioramenti in termini di qualità del monitoraggio e della vigilanza del mercato, con effetti positivi per l'integrità del mercato e i minori rischi di abusi/manipolazione a danno dei consumatori finali, supererebbero gli eventuali costi amministrativi a breve o lungo termine.

### **Altro**

La relazione tiene conto del coordinamento con gli altri soggetti istituzionali competenti per materia e in particolare l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, il GME e il GSE. Ci si riserva di fornire eventuali integrazioni rispetto a quanto già rappresentato, in particolare circa profili critici, in considerazione anche degli sviluppi negoziali tuttora in corso. Si consideri infatti che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate. Si consideri infine che, per gli aspetti riguardanti i poteri di indagine attribuiti ad ACER e l'armonizzazione delle norme nazionali in materia di sanzioni, è necessario altresì il coordinamento con il Ministero della giustizia per quanto di competenza. In particolare, si richiama l'attenzione sull'eventualità che ove la proposta sui poteri di indagine e di ispezione in loco in fosse approvata, sarebbe necessario verificare, con le Amministrazioni competenti in materia, la necessità di adeguare il quadro nazionale vigente in materia di autorizzazioni da parte dell'autorità giudiziaria nazionale.



*Ministero dell' Ambiente  
e della Sicurezza Energetica*

LOGO  
Amministrazione  
con competenza  
prevalente

**Tabella di corrispondenza  
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012**

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

**Oggetto dell'atto:**

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica i regolamenti (UE) n. 1227/2011 e (UE) 2019/942 per migliorare la protezione dell'Unione dalla manipolazione del mercato nel mercato dell'energia all'ingrosso

- **Codice della proposta:** COM(2023) 147 final del 14.3.2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0076 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

<b>Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea</b> (articolo e paragrafo)	<b>Norma nazionale vigente</b> (norma primaria e secondaria)	<b>Commento</b> (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Articolo 1 – Modifica Regolamento UE 1227/2011		
Par. 1 - modifica articolo 1- Oggetto	N.A.	N.A.
Par. 2 - modifica articolo 2 – definizioni	N.A.	N.A.
Par. 3 - modifica articolo 3 – Abuso di informazioni	N.A.	N.A.
Par. 4 – modifica articolo 4 –	N.A.	N.A.



*Ministero dell' Ambiente  
e della Sicurezza Energetica*

pubblicazione informazioni privilegiate		
Par. 5 – Inserimento nuovo art. 4 bis - Autorizzazione e vigilanza piattaforme informazioni privilegiate)	N.A.	N.A.
Par. 6 – Inserimento nuovo art. 5bis - Negoziazione algoritmica	N.A.	N.A.
Par. 7 – modifica art. 7 – Monitoraggio dei mercati e inserimento nuovi articoli da 7 bis a 7quinqes (nuovi poteri ACER)	N.A.	Non necessario intervento normativo. Si ribadiscono tuttavia le criticità connesse ad un ruolo particolarmente incisivo attribuito all'ACER
Par. 8 – modifica art. 8-Raccolata dati	N.A.	N.A.
Par. 8 – modifica art. 9 – Registrazione operatori di mercato	N.A.	N.A.
Par 10 - Inserimento nuovo art. 9bis – Autorizzazione e vigilanza meccanismi di segnalazione registrati	N.A.	N.A.
Par. 11 – modifica art. 10 - Condivisione tra ACER e altre autorità	N.A.	N.A.
Par. 13 – modifica art. 12 – Affidabilità operativa	N.A.	N.A.
Part. 14 – modifica art. 13 – attuazione del divieto di abusi	N.A.	N.A.
Part. 15 – Inserimento art. da 13 bis a 13 quinqes (ispezioni in loco ACER)	L. 30 ottobre 2014, n. 161-art. 22	Necessario intervento normativo.
Par. 15 – modifica art. 15 – obblighi delle persone che compiono operazioni a titolo professionale	N.A.	N.A.



*Ministero dell' Ambiente  
e della Sicurezza Energetica*

Par. 16 – Modifica art. 16 – cooperazione a livello UE e nazionale	N.A.	N.A.
Par. 18 – Modifica art. 17 – Segreto professionale	N.A.	N.A.
Par. 19 – Modifica art. 18 - Sanzioni	L. 30 ottobre 2014, n. 161 -art 22	Necessario intervento normativo
Articolo 2 – modifica Regolamento (UE) 942/2019	N.A.	N.A.
Articolo 3 – modifica Regolamento di esecuzione Comm 1348/2014	N.A.	N.A.