



Ministero dello Sviluppo Economico

DIREZIONE GENERALE PER LA SICUREZZA DELL'APPROVVIGIONAMENTO E LE INFRASTRUTTURE
ENERGETICHE

Ministero dello Sviluppo Economico
AOO Energia
Struttura: DGSAIE_UffProt
REGISTRO UFFICIALE
Prot. n. 0017551 - 09/07/2018 - USCITA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
SERVIZIO INFORMATIVE PARLAMENTARI E
CORTE DI GIUSTIZIA UE
INFOATTIVE@GOVERNO.IT

E.P.C.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E
DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
DGUE.SEGRETERIA@ESTERI.IT

Oggetto: relazione in merito alla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n.283/2014

Facendo seguito alla nota di codesto Dipartimento del prot. n. 5498 del 14/06/2018, si trasmette per i seguiti di competenza la relazione di cui all'art. 6 della legge 234 del 2012 relativa alla proposta di Regolamento in oggetto, limitatamente agli aspetti che afferiscono l'ambito di competenza della scrivente D.G.

IL DIRETTORE GENERALE

(Ing. *Gilberto Dialuce*)

RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 6 DELLA LEGGE 234 DEL 2012.

Oggetto dell'atto: relazione in merito alla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n.283/2014

- Codice del Consiglio: 9951/2018
- Codice della proposta: COM (2018) 438
- Codice interistituzionale: 2018/0228 (COD)

Premessa

Il cosiddetto "Meccanismo per collegare l'Europa" (*Connecting Europe Facility*, CEF), attualmente disciplinato dal Regolamento UE n. 1316/2013, persegue la finalità di promuovere la realizzazione di reti di collegamento trans-europee in tre settori: trasporti, energia e digitale. In relazione a questa finalità, il Regolamento CEF ha come oggetto principale l'individuazione degli obiettivi specifici del programma, la definizione delle forme di finanziamento e delle modalità di erogazione, nonché la determinazione del budget complessivo e la suddivisione dello stesso nei tre settori.

Con riferimento al budget, nell'ambito della proposta sul nuovo quadro finanziario pluriennale (MFF) per il periodo 2021-2027, la Commissione ha proposto uno stanziamento di 42,265 miliardi di EUR per il CEF, incrementando quindi la dotazione di ben 9 miliardi di EUR rispetto al settennato in corso (33,242 miliardi di EUR). Ne risulta aumentata anche la dotazione per il settore energia, per il quale si propone uno stanziamento di 8,6 miliardi di EUR, superiore ai 5,8 miliardi stanziati nel periodo 2014-2020. L'importo dello stanziamento finale, totale e settoriale, previsto nella proposta di regolamento CEF potrà subire variazioni in ragione degli esiti finali dell'accordo sul bilancio pluriennale dell'UE (MFF).

La proposta di Regolamento in oggetto sostituisce e abroga il Regolamento CEF attualmente vigente.

A. Rispetto dell'ordinamento europeo

A1. Principio di attribuzione e correttezza della base giuridica

La base giuridica è stata individuata dalla Commissione europea negli articoli 170 e ss. del TFUE che, in materia di reti transeuropee (reti TEN), prevede che orientamenti ed altre misure relative ai progetti di interesse comune siano adottati con procedura legislativa ordinaria. È rilevante ai fini dell'individuazione della base giuridica anche l'articolo 194 del TFUE in materia di politica energetica dell'UE, in particolare per il richiamo all'obiettivo di promozione delle energie rinnovabili, alle quali la proposta di regolamento riserva particolare attenzione.

Si conferma pertanto la correttezza della base giuridica ed il rispetto del principio di attribuzione.

A2. Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

La proposta di Regolamento ha per oggetto questioni che, per definizione, hanno una dimensione europea e richiedono pertanto di essere affrontate a livello europeo. L'entità degli investimenti che si rendono necessari per la realizzazione delle infrastrutture TEN e la circostanza per cui i benefici che ne scaturiscono sono condivisi da cittadini ed imprese di più Stati membri rendono evidente la necessità di ricorrere al bilancio europeo per incoraggiare lo sviluppo di tali reti e, pertanto, si conferma che il livello di intervento normativo ottimale è quello europeo.

A3. Proporzionalità

La proposta di Regolamento si limita all'individuazione dei criteri e delle modalità di allocazione dei finanziamenti per la copertura dei costi di progettazione e realizzazione di progetti infrastrutturali di interesse comune e di progetti per lo sfruttamento transfrontaliero delle energie rinnovabili. Considerato che il Regolamento si rivolge soltanto ad opere che rilevano nella dimensione transfrontaliera e che esso disciplina l'utilizzo delle risorse finanziarie del bilancio dell'Unione Europea, appare pacifico il rispetto del principio di proporzionalità.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

B1. Valutazione del progetto e urgenza

Con riguardo al settore dell'energia la proposta di nuovo Regolamento CEF pone una maggiore enfasi per il contributo che tale programma potrà offrire al conseguimento degli obiettivi legati alla decarbonizzazione, pur confermando che esso si presta anche alle finalità di integrazione dei mercati e sicurezza energetica.

La proposta presenta due novità particolarmente degne di nota: una maggiore attenzione a valorizzare possibili sinergie con altri settori, con la previsione di programmi di lavoro transettoriali specifici, e la nuova introduzione tra gli obiettivi del programma della cooperazione transfrontaliera in materia di energie rinnovabili.

Per quanto concerne gli altri aspetti, la proposta in generale conferma l'impostazione del regolamento vigente.

Gli obiettivi generali per il settore energia sono l'integrazione del mercato interno, l'interoperabilità transfrontaliera, la decarbonizzazione e la sicurezza energetica, a cui si aggiunge l'obiettivo di agevolare la cooperazione transfrontaliera nel settore delle rinnovabili (art. 3).

Le risorse proposte per gli obiettivi del settore energia, come anticipato in premessa, sono pari a 8,650 miliardi di EUR, di cui fino ad un massimo del 10% per progetti transfrontalieri nel settore delle rinnovabili (art. 4).

Il programma può finanziare progetti tra Stati membri e tra questi e Paesi terzi, in particolare sono ammessi i progetti con Paesi dello Spazio Economico Europeo. Per i Paesi terzi in via di adesione o candidati o potenziali candidati all'adesione, e per i Paesi interessati dai programmi della politica europea di vicinato, l'accesso al programma CEF sarà disciplinato anche dalle disposizioni degli specifici accordi e programmi tra questi e l'UE. Anche progetti di altri Paesi terzi potranno essere ammessi ai finanziamenti CEF purché sia stato previsto un accordo specifico di partecipazione del paese interessato ai programmi dell'Unione, che soddisfi alcuni requisiti minimi (art. 5).

Tra le forme di finanziamento, la proposta conferma che, oltre alla sovvenzione diretta, si potrà accedere a garanzie e a strumenti finanziari nell'ambito di operazioni a finanziamento misto. Per questi aspetti la proposta rinvia alle disposizioni del regolamento finanziario e ad altri regolamenti europei in materia (InvestEU).

Le azioni ammissibili al finanziamento possono essere studi e/o lavori riferibili ad un progetto che mira al conseguimento degli obiettivi settoriali enunciati, ovvero misure di accompagnamento alla realizzazione del programma (art.9). Sono ammissibili al finanziamento anche azioni che contribuiscono al conseguimento di più obiettivi, per le quali si prevede l'adozione di programmi di lavoro transettoriali specifici, finanziati dal bilancio di tutti i settori interessati (art. 10).

Per quanto concerne l'ammissibilità al finanziamento per i progetti nel settore dell'energia, i requisiti specifici sono disciplinati nel regolamento UE n. 347/2013 (regolamento TEN-E), al quale la proposta di regolamento CEF rinvia, cui si aggiungono le azioni per i progetti transfrontalieri nel settore delle rinnovabili. I requisiti di ammissibilità per questi ultimi sono delineati molto genericamente all'art. 7 e nell'allegato IV della proposta di regolamento CEF, che di fatto rinvia ad un regolamento della Commissione da adottarsi con atto delegato per l'individuazione di una disciplina specifica, anche con riferimento ai principi di valutazione dei progetti ed alle modalità di erogazione dei finanziamenti. L'entità massima del finanziamento è fissata nella misura del 50% dei costi ammissibili per gli studi e del 50% o 75% per i lavori nel settore dell'energia.

La proposta conferma l'impostazione del regolamento vigente per quanto concerne la programmazione dei finanziamenti che avverrà mediante programmi di lavoro che riportano, tra le altre cose, i criteri specifici per la valutazione dei progetti ai fini dell'aggiudicazione dei fondi. Tale programma è adottato dalla Commissione con lo strumento dell'atto di esecuzione con il coinvolgimento del Comitato di coordinamento del CEF costituito da delegati degli Stati membri, a cui è richiesto di esprimere un parere vincolante.

La proposta infine conferisce alla Commissione una delega per l'adozione di modifiche agli allegati della proposta, incluso l'allegato IV riguardante l'individuazione di progetti transfrontalieri nel campo dell'energia rinnovabile, esercitabile fino al 31 dicembre 2028.

Considerato che il regolamento vigente assicura la continua operatività e disponibilità di risorse per il meccanismo per collegare l'Europa fino al 2020 e che il nuovo regolamento sarà applicabile a partire dal 2021, il negoziato dovrebbe condurre ad avere uno strumento legislativo già operativo per questa data.

B2. Conformità del progetto all'interesse nazionale, prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie ed opportune

La proposta di nuovo regolamento CEF presenta alcuni aspetti molto apprezzabili e conformi all'interesse dell'Italia, in particolare legati alla maggiore enfasi che esso riserva alla finalità di riduzione delle emissioni e di lotta al cambiamento climatico.

In quest'ottica ne risultano valorizzati, nell'ambito degli obiettivi specifici del settore trasporti, gli aspetti legati alla decarbonizzazione del settore della mobilità e alla diffusione dei combustibili alternativi, con particolare riguardo per la mobilità elettrica. Si nota tuttavia che, a fronte di numerosi richiami nelle premesse all'importanza di sviluppare una rete di distribuzione dei combustibili alternativi per il trasporto e alle varie recenti iniziative europee in tal senso, nell'articolato la proposta di regolamento si limita al rinvio al regolamento UE n. 1315/2013 (regolamento TEN-T) senza operare alcun esplicito collegamento con le azioni richieste agli Stati membri dalla successiva direttiva UE n. 94/2014, avente ad oggetto proprio la realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (cd. DAFI).

Sarebbe invece opportuno che lo strumento del CEF sia indirizzato a promuovere e finanziare la realizzazione anche delle azioni previste dal Quadro strategico nazionale previsto dalla direttiva DAFI e quindi che si assicuri che i criteri di ammissibilità ai finanziamenti CEF siano coerenti con la logica e le priorità che sono alla base della redazione dei quadri strategici nazionali ivi previsti. Certamente la possibilità di accedere a finanziamenti specifici potrà dare maggiore slancio agli interventi di sviluppo della rete di distribuzione di combustibili alternativi per uso trasporti che il D.Lgs. 257/2016 di recepimento della direttiva DAFI promuove.

Lo sviluppo di infrastrutture a sostegno della mobilità sostenibile è un chiaro esempio di sinergia tra due settori dei trasporti e dell'energia; ciononostante la proposta di regolamento inserisce tale azione nell'ambito del solo settore trasporti (art. 9 co.2 (b) iv)) e viceversa risulta esclusa dal settore energia il cui ambito di applicazione è definito essenzialmente dal Regolamento TEN-E, il quale non comprende le reti di distribuzione di energia. Le medesime considerazioni sono valide in relazione alle azioni per l'acquisizione dei requisiti concernenti l'infrastruttura per la connettività digitale per i progetti transfrontalieri nei settori dell'energia e/o sostegno di piattaforme digitali operative associate alle infrastrutture energetiche, che ricadono nel settore del digitale (art. 9 co.4 (f)).

Si auspica quindi che tali linee d'azione siano tra quelle definite come "sinergie" dalla proposta di regolamento e quindi destinatarie di programmi di lavoro dedicati, ai sensi dell'art. 10, che consentirebbe un pieno coinvolgimento anche delle autorità nazionali competenti nel settore energia nella fase di definizione dei criteri di attribuzione specifici e di valutazione dei progetti ammissibili.

In generale, sarebbe opportuno che la proposta di regolamento individui preliminarmente la lista di aree di intervento che presentano evidenti sinergie tra settori, senza pregiudicare la possibilità di successive integrazioni della lista stessa.

La maggiore attenzione che questa proposta dedica all'obiettivo della decarbonizzazione emerge con la massima evidenza nella scelta di introdurre una linea di intervento specifica nel settore dell'energia dedicata alla promozione della cooperazione transfrontaliera nel settore delle rinnovabili. Tale scelta è innovativa soprattutto perché consente di ampliare il perimetro delle infrastrutture ammissibili al finanziamento che sono al momento individuate dal regolamento UE n.347/2013 sostanzialmente nelle reti di trasporto e trasmissione, infrastrutture di stoccaggio e cd. *smart grids*.

Sebbene la proposta di regolamento CEF sia ampiamente carente nella specificazione dei requisiti dei progetti in materia di rinnovabili ammissibili al finanziamento, appare evidente che questi includono impianti di produzione di energia e non soltanto reti o altre infrastrutture utili alla loro efficiente integrazione e diffusione, come nel quadro normativo vigente. L'evidenza discende dal richiamo alla direttiva UE n. 28/2009 in materia di promozione delle energie rinnovabili, peraltro oggetto di una rifusione che sarà in vigore a breve, ed in particolare agli articoli 6, 7, 9 ed 11 di tale direttiva.

Tenuto conto dell'impegno dell'Italia nella promozione delle energie rinnovabili, confermato anche dalle posizioni assunte nell'ambito del negoziato appena concluso sulla rifusione della Direttiva 28/2009, merita approvazione la proposta di porre lo strumento del CEF al servizio di tale obiettivo; è inoltre pienamente condivisibile la valutazione alla base di tale scelta, ovvero il potenziale non sufficientemente sfruttato della cooperazione transfrontaliera e la necessità di dare ulteriore impulso, con il contributo finanziario del bilancio UE, agli strumenti previsti nella direttiva 28/2009, che non hanno avuto il successo auspicato. Nello specifico, la formulazione della proposta di regolamento CEF presenta alcuni margini di miglioramento.

In particolare, sarebbe auspicabile una maggiore chiarezza sul collegamento tra questo strumento ed il meccanismo finanziario per il finanziamento di progetti europei sulle energie rinnovabili di cui all'articolo 27bis del nuovo progetto di regolamento sulla *governance* dell'unione dell'energia, non ancora in vigore ma su cui nel mese di luglio 2018 i co-legislatori europei hanno raggiunto un definitivo accordo informale. Si nota, infatti, che la proposta di regolamento CEF non fa alcun rinvio a tale meccanismo, il quale persegue le medesime finalità e si distinguerebbe dal meccanismo CEF soltanto per la fonte delle risorse, le quali giungerebbero dagli Stati membri i cui risultati in termini di contributo alla promozione delle rinnovabili risulterebbero insufficienti.

Nell'ottica di evitare la duplicazione di meccanismi di finanziamento europei finalizzati agli stessi obiettivi ed indirizzati agli stessi operatori, e dei relativi costi di gestione, sarebbe opportuno valutare in ambito negoziale una riconciliazione tra i due strumenti, o comunque un allineamento dei requisiti di finanziamento di tali infrastrutture, tenendo presente che il regolamento sulla *governance* prevede che le specifiche di tale meccanismo siano determinate con atto di esecuzione e tramite una procedura che attribuisce un ruolo decisionale al comitato composto dai delegati degli Stati membri. Tale aspetto è di particolare importanza perché assicura la partecipazione attiva degli Stati nelle decisioni critiche che condizionano l'allocazione dei finanziamenti e, quindi, la possibilità per l'Italia di far valere la propria visione e tutelare gli interessi nazionali. Andrebbe quindi proposta la modifica dell'art. 7 e dell'art. 23 della proposta di regolamento CEF laddove

prevede la delega alla Commissione per l'adozione dei regolamenti e dell'allegato che disciplineranno il funzionamento di tale meccanismo di finanziamento.

C. Valutazione di impatto

C1. Impatto finanziario

La proposta non comporta impatti sul bilancio nazionale poiché implica l'utilizzo di sole risorse da bilancio UE.

C2. Effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e autonomie locali e sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta non produce effetti sull'ordinamento nazionale vigente né sull'organizzazione della pubblica amministrazione.

C3. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta è idonea a produrre effetti positivi sul sistema delle imprese operanti nel settore energia, in particolare quelle operanti nella realizzazione di infrastrutture di rete e nella produzione di energia da fonti rinnovabili, in termini di nuove opportunità di accesso a risorse finanziarie complementari.

La proposta è idonea a produrre effetti positivi indiretti sui cittadini e sulle imprese nella misura in cui l'accesso a risorse finanziarie dell'UE riduce in egual misura il costo di realizzazione delle infrastrutture e della produzione rinnovabile che è posto a carico del sistema energetico e contribuisce alla formazione del prezzo finale dell'energia.

Per il sistema produttivo italiano in generale, la proposta può contribuire ad offrire prospettive concrete di realizzazione per progetti infrastrutturali di rilievo.

Gli effetti di cui sopra sono condizionati alla partecipazione di progetti, da realizzarsi su territorio italiano, alle procedure selettive per l'aggiudicazione dei fondi europei, che avviene su libera iniziativa delle imprese proponenti.