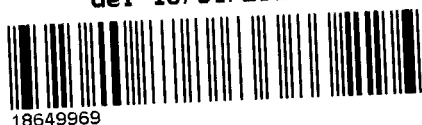




PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0000170 P-4.22.25
del 10/01/2018



Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero dello Sviluppo Economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Ambiente, della Tutela
del territorio e del Mare
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dello Sviluppo Economico in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo

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

Oggetto dell'atto: relazione in merito alla proposta di modifica della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale

- Codice del Consiglio: 14204/17
- Codice della proposta: COM (2017) 660 finale
- Codice interistituzionale: 2017/0294 (COD)

Premessa

La Commissione Europea ha divulgato l'8 novembre u.s. una proposta di Direttiva sul mercato del gas naturale riguardante la modifica della Direttiva 2009/73/CE del 13 luglio 2009. La modifica è ritenuta necessaria dalla Commissione al fine di garantire che le tutele stabilite dalla Direttiva 2009 per il mercato interno all'Unione siano estese anche alle interconnessioni tra Stati membri dell'Unione e Paesi terzi.

La creazione di un mercato del gas integrato è una pietra miliare del progetto dell'Unione europea volto a realizzare un'Unione dell'energia. Il mercato interno del gas è considerato ben funzionante quando il gas può circolare liberamente tra gli Stati membri per rifornire a un prezzo equo le zone che ne hanno più bisogno. Un mercato del gas ben funzionante è una condizione imprescindibile per migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione, e gli elementi per il suo buon funzionamento, dato che il gas è trasportato in prevalenza in gasdotti, sono l'interconnessione e l'accesso non discriminatorio alle reti degli Stati membri. È altresì una condizione imprescindibile per le forniture nelle situazioni di emergenza, sia tra Stati membri che con i paesi terzi vicini. L'Unione dipende in larga misura dall'importazione di gas da paesi terzi ed è nel suo interesse e in quello dei clienti di gas poter contare su trasparenza e competitività anche dei gasdotti di tali paesi.

Sebbene la legislazione dell'Unione in generale si applichi alle acque territoriali e alla zona economica esclusiva degli Stati membri, la direttiva 2009/73/CE (la "direttiva Gas") non stabilisce esplicitamente un quadro giuridico per i gasdotti da e verso i paesi terzi. Pertanto, dopo aver analizzato il suddetto quadro, la Commissione è giunta alla conclusione che le norme applicabili ai gasdotti che collegano due o più Stati membri, coperti dalla definizione di "interconnettore", non si applichino ai gasdotti che dai paesi terzi entrano nell'Unione. Pertanto, la Commissione europea ha ritenuto necessario proporre una revisione della Direttiva gas che mira a definire e precisare in modo esplicito e coerente anche il quadro normativo applicabile a tutti i gasdotti da e verso i paesi terzi. Secondo la Commissione sarebbe prassi corrente applicare i principi di fondo del quadro normativo istituito dalla direttiva Gas in relazione ai paesi terzi, in particolare mediante accordi internazionali sui gasdotti che entrano nell'Unione.

Con le modifiche proposte, la direttiva Gas in tutti i suoi elementi (e gli atti giuridici attinenti come il regolamento Gas, i codici e gli orientamenti di rete, salvo disposizione contraria in essi

contenuta) diventerebbe applicabile ai gasdotti, esistenti e futuri, da e verso i paesi terzi fino al confine della giurisdizione dell'Unione. Si tratta in particolare delle disposizioni in materia di accesso dei terzi, regolazione tariffaria, separazione proprietaria e trasparenza.

Per i nuovi gasdotti da e verso i paesi terzi si potrà tuttavia chiedere l'esenzione dalle suddette disposizioni in base alle disposizioni dell'articolo 36 della direttiva Gas. Per quanto riguarda i gasdotti esistenti, che esulano dal campo di applicazione dell'articolo 36, gli Stati membri potranno concedere deroghe all'applicazione delle disposizioni principali della direttiva a patto che non producano ripercussioni negative sulla concorrenza, sull'efficace funzionamento del mercato o sulla sicurezza dell'approvvigionamento nell'Unione.

I gasdotti da e verso i paesi terzi saranno così soggetti ad almeno due diversi quadri normativi; se ciò dovesse comportare situazioni giuridicamente complesse, lo strumento adatto a garantire un quadro normativo coerente per l'intero gasdotto nella maggior parte dei casi sarebbe un accordo internazionale con il o con i paesi terzi interessati. In assenza di un accordo di questo tipo, di un'esenzione per le nuove infrastrutture o di una deroga per le infrastrutture già in esercizio, il gasdotto potrebbe operare solo in conformità delle disposizioni della direttiva 2009/73/CE per la parte entro i confini della giurisdizione dell'Unione.

A. Rispetto dell'ordinamento europeo

A1 Principio di attribuzione e correttezza della base giuridica

La Commissione ritiene che la base giuridica della misura proposta sia individuata nell'articolo 194 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che consolida e chiarisce le competenze dell'Unione nel settore dell'energia. In base all'articolo 194 del TFUE la politica dell'Unione nel settore dell'energia è principalmente intesa a garantire il funzionamento del mercato dell'energia, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

L'articolo 194 del TFUE rappresenta secondo la Commissione una corretta base giuridica per l'intervento dell'Unione nella disciplina delle infrastrutture energetiche, come confermato dall'insieme delle norme europee già adottate nel settore, ivi compresa la Direttiva gas in oggetto. Tuttavia, nella misura in cui la proposta in oggetto mira ad estendere l'applicabilità della direttiva gas anche alle zone economiche esclusive, sarebbe opportuno un approfondimento sulle possibili sovrapposizioni ed eventuali incongruenze con il diritto internazionale in materia.

A2. Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

La Commissione ritiene che le proposte di modifica della direttiva siano necessarie per conseguire l'obiettivo di un mercato unionale integrato del gas, che non può essere raggiunto in modo altrettanto efficiente intervenendo a livello di singoli Stati, sulla base di norme nazionali disorganiche.

Tenuto conto del fatto che le infrastrutture di importazione oggetto di questa proposta legislativa sono generalmente utilizzate da più d'uno Stato membro per soddisfare comuni esigenze di approvvigionamento di gas, si ritiene che in generale e, fatte salve le considerazioni sulla competenza dell'UE, sia rispettato il principio di sussidiarietà.

A3. Proporzionalità

Secondo la Commissione europea, la modifica proposta si limita a fornire gli elementi indispensabili a realizzare i progressi necessari per il mercato interno, lasciando le dovute competenze e responsabilità agli Stati membri nonché ai regolatori nazionali e agli attori nazionali. Tale elemento sarebbe confermato dalla possibilità per gli Stati membri di deroghe per le infrastrutture esistenti (ossia i gasdotti da e verso i paesi terzi completati prima dell'entrata in vigore della presente direttiva), per tenere conto delle strutture legali complesse già in essere che potrebbero richiedere un approccio caso per caso, a patto che le deroghe non abbiano ripercussioni negative sulla concorrenza, sull'efficace funzionamento del mercato o sulla sicurezza dell'approvvigionamento nell'Unione.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

B1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta legislativa mira ad estendere alle interconnessioni tra Stati membri dell'Unione e Paesi terzi una serie di norme a tutela della concorrenza del mercato interno del gas già contenute nella direttiva sul mercato del gas (73/2009) che -riguardano, in particolare, il diritto di accesso dei terzi, la regolazione tariffaria, la separazione proprietaria e la trasparenza.

Infatti, la proposta di Direttiva prevede l'applicazione dei suddetti principi anche ai gasdotti esistenti che ricadono nella definizione di "interconnettore".

Per quanto riguarda l'Italia, vi sono numerose perplessità su tale proposta, sia per quanto riguarda gli aspetti giuridici che per quelli tecnici, e soprattutto per la sua prevista applicazione ai gasdotti dall'estero già operanti, con quindi un potenziale effetto retroattivo di applicazione delle future disposizioni. Inoltre essa fa seguito al sostanziale stand by di una precedente proposta della Commissione, mirata al progetto Nordstream II di raddoppio del gasdotto Nordstream che attualmente porta direttamente attraverso il Mar Baltico gas russo alla Germania, giudicato contrario agli interessi dell'Unione. La Commissione aveva infatti chiesto nei mesi scorsi al Consiglio un mandato a negoziare un accordo specifico UE – Russia per disciplinare la applicabilità delle regole europee a tale gasdotto, mandato che, dopo un esame in gruppo energia, è stato in parte messo in discussione come base giuridica dallo stesso Servizio Giuridico del Consiglio.

Da un primo esame, si segnalano pertanto diverse criticità, condivise anche da altri Stati membri, secondo quanto già emerso nelle prime discussioni presso il gruppo di lavoro in ambito Consiglio UE.

In particolare si ritengono necessarie:

- la verifica delle effettive competenze in merito della Commissione (che nella proposta si estende oltre il territorio degli Stati membri);
- la verifica della compatibilità con le norme che regolano il diritto del mare, dato che i gasdotti, essendo posati sul fondo, seguono il regime giuridico della piattaforma continentale e, ove dichiarata, della zona economica esclusiva (in particolare con la Convenzione di Montego Bay - UNCLOS, art.79 – che in merito alle condotte sottomarine insistenti sulla piattaforma continentale, prevede che possano essere poste da uno stato condizioni al transito di gasdotti esteri sulla propria piattaforma continentale sottomarina solo per motivi di carattere ambientale e

di sicurezza, e non a tutela della concorrenza nei mercati finali cui è destinato il gas in transito negli stessi);

- una valutazione dell'eventuale violazione del principio di non retroattività dovuta all'estensione dell'applicazione delle norme sul mercato a gasdotti di importazione che interessano territori di Paesi extra UE, già esistenti o in fase di progettazione;
- una valutazione della modalità di assegnazione e la durata delle deroghe previste all'applicazione della norma, inclusa la problematicità legata al nuovo obbligo introdotto con riguardo al coinvolgimento delle autorità di regolazione di Paesi terzi.

Dal punto di vista tecnico, appare inoltre impraticabile la previsione di poter applicare un regime "misto" a uno stesso gasdotto, regolato per il tratto ricadente nella piattaforma continentale o zona economica esclusiva di uno stato membro e di tipo diverso sul tratto esterno a tale area, di competenza del paese terzo, circostanza che per i gasdotti esistenti nel caso italiano è stata esplicitamente esclusa dall'art.30 della legge 12 dicembre 20102, n. 273.

Per quanto riguarda i gasdotti esistenti che interessano l'Italia, la proposta interesserebbe entrambi i gasdotti di importazione dal nord Africa (Algeria e Libia) nonché il gasdotto Transitgas, di collegamento con i mercati nord europei, proveniente dalla Svizzera. Essa non avrebbe invece effetto sui progetti dei gasdotti Poseidon e TAP, in quanto già dotati di una specifica deroga alle normative UE riconosciuta dalla Commissione. Essa invece potrebbe avere applicazione anche sui gasdotti di futura costruzione qualora dovessero originarsi presso stati non appartenenti all'Unione Europea (come ad esempio il progetto di gasdotto "EastMed" che partendo dall'offshore israeliano si collegherebbe ai giacimenti ciprioti e attraverso la Grecia giungerebbe fino in Italia). Per i gasdotti esistenti dall'Algeria e dalla Libia la proposta, ove approvata, comporterebbe per l'Italia la necessità di rilasciare una deroga alla sua applicazione, sentendo non solo l'Autorità di regolazione italiana, ma anche quelle dei paesi di provenienza, che nel caso specifico non sono operanti.

Si reputa pertanto necessario un esame approfondito della proposta sia dal punto di vista giuridico che procedurale, evitando di affrettare la decisione finale, considerando sia i notevoli oneri amministrativi che la proposta genererebbe per gli Stati membri e le imprese, sia il potenziale impatto su progetti già in via di analisi di fattibilità economica causato dal sopravvenire di un'incertezza regolatoria non contemplata durante la fase di studio.

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

Si conviene con la Commissione europea sull'importanza di colmare il vuoto regolatorio che interessa la gestione di tali particolari infrastrutture; ciononostante, onde evitare gli effetti negativi sopra descritti, è necessario che il processo vada avanti con maggior cautela e avendo ben chiaro l'impatto che tale modifica recherà sui gasdotti esistenti e su quelli in progetto.

Sul piano negoziale, già in occasione delle riunioni del Gruppo energia del Consiglio, l'Italia ha manifestato le criticità sopra indicate, in particolare sui rischi connessi al coinvolgimento di paesi non UE nei processi regolatori necessari al completamento e alla gestione dei gasdotti. A riguardo, altri Stati Membri, principalmente la Germania, il Belgio, l'Austria, la Finlandia,

L'Ungheria e l'Olanda, particolarmente attenti al tema a causa di differenti tipologie di interesse, hanno formalmente richiesto alla Commissione e alla ex Presidenza estone del Consiglio di predisporre un parere giuridico sull'applicazione di tale proposta di Direttiva. Una maggioranza ancor più grande di Stati Membri, tra cui anche l'Italia, ha richiesto un'analisi di impatto dettagliata dell'applicazione della presente proposta di Direttiva sull'attuale sistema europeo del gas naturale. La discussione sulla proposta è prevista ora riprendere sotto presidenza bulgara.

C. Valutazione di impatto

C1. Impatto finanziario

Ad un primo esame, non sembra che la proposta sia idonea a generare oneri diretti a carico del bilancio dello Stato, in quanto le disposizioni in essa contenute intervengono in un settore, quello del trasporto del gas, sottoposto ad un regime di regolazione tariffaria con ricaduta dei costi per la gestione delle reti direttamente sui consumatori finali nell'ambito della bolletta gas.

Tuttavia, qualora a seguito dell'adozione di questa direttiva vi fossero ripercussioni sui flussi di importazione di gas non si potrebbero escludere impatti in termini di effetti sui prezzi del gas di importazione.

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

La proposta ove adottata comporterebbe la modifica dell'art. 30 della legge 12 dicembre 2002, n.273, che stabilisce sia che le modalità di applicazione ai gasdotti di importazione da paesi non UE del Decreto legislativo n.164 del 2000, che ha recepito la prima direttiva UE sul mercato del gas, è demandata ad accordi specifici tra l'Italia e lo stato terzo interessato, nel rispetto delle norme europee di settore, sia la infattibilità della applicabilità a tali gasdotti di un regime "misto", cioè regolato per il tratto ricadente nella piattaforma continentale italiana e di tipo diverso sul tratto esterno a tale area, di competenza del paese terzo. La proposta non è invece suscettibile di produrre effetti sulle competenze regionali ed autonomie locali, né sull'organizzazione della pubblica amministrazione.

C3. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Come si è detto, le norme proposte mirano ad estendere il regime regolatorio dell'UE ad infrastrutture finora escluse dalla loro applicazione. Non può quindi escludersi un effetto sulle tariffe di trasporto applicate agli utenti dei gasdotti stessi, e quindi indirettamente sui prezzi del gas praticati da essi ai consumatori finali, imprese e cittadini.

Tuttavia, sulla base delle informazioni a disposizione, non è possibile in questa fase valutare con sufficiente certezza la misura di tali potenziali effetti in termini di maggiori costi a carico degli utenti finali.



Ministero dello Sviluppo Economico

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

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

E P.C.

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

AL GABINETTO DEL MINISTRO
SEDE

ALL'UFFICIO LEGISLATIVO
SEDE

Oggetto: relazione in merito alla proposta di modifica della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale

Facendo seguito alla richiesta di codesto Dipartimento Politiche Europee, si trasmette per i seguiti di competenza la relazione di cui all'art. 6 della legge 234 del 2012, relativa alla proposta di modifica della Direttiva in oggetto.

IL DIRETTORE GENERALE
(Ing. Gilberto Dialuce)

Gilbert Firmato
o digitalmente da
Gilberto Dialuce
Dialuce Data:
2018.01.09
09:51:32 +01'00'