

LUISS



Cattedra

RELATORE

CORRELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico

Sommario

1.MODIFICHE E NOVITÀ DEI PIANI DI RIPRESA E RESILIENZA, COME SI ARRIVA ALL'ELABORAZIONE DEL REPOWEREU	8
1.1 L'ATTUALE CONTESTO GEOPOLITICO E LE CONSEGUENZE.....	8
1.1.2 IL NEXTGENERATION EU.....	11
1.1.3 IL DISPOSITIVO DI RIPRESA E RESILIENZA (RRF)	14
1.1.4 LA POLITICA DI COESIONE.....	20
1.2 IL REPOWEREU	26
1.2.1 IL REGOLAMENTO ED IL REPOWEREU	36
1.2.2 SCENARI POSSIBILI A BREVE TERMINE: L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA ENERGETICO IL GAS, IL CARBONE E IL NUCLEARE.....	39
1.3 INVESTIMENTO: INFRASTRUTTURE PER IL GAS	51
1.3.1 VALUTAZIONE ENTSOG DEL FABBISOGNO DI ULTERIORI INFRASTRUTTURE PER IL GAS.....	54
1.3.2 FABBISOGNO AGGIUNTIVO DI INFRASTRUTTURE PER IL GAS PER REGIONE ..	55
2.RIFORME ED INVESTIMENTI, VERSO LA TRANSIZIONE ENERGETICA: I NUOVI STRUMENTI FINANZIARI	58
2.1 I PRINCIPALI STRUMENTI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA	58
2.1.1 <i>IL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA</i>	<i>58</i>
2.1.2 <i>IL FINANZIAMENTO DEL BILANCIO EUROPEO E I CONTROLLI.....</i>	<i>60</i>
2.1.3 <i>LE MODIFICHE AL SISTEMA DELLE ENTRATE NELLE RECENTI PROSPETTIVE DI RIFORMA</i>	<i>63</i>
2.1.4 <i>RESPONSABILITÀ DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE.....</i>	<i>64</i>
2.2IL FINANZIAMENTO DEL REPOWEREU.....	66
2.2.1 <i>I FONDI AGGIUNTIVI E LE RISORSE ETS</i>	<i>66</i>
2.2.2 <i>TRASFERIMENTO DAI FONDI EUROPEI.....</i>	<i>68</i>
2.2.3 <i>RISERVA DI ADEGUAMENTO BREXIT.....</i>	<i>69</i>
2.2.4 <i>RICHIESTA DI UN PRESTITO NELL'AMBITO DEL RRF.....</i>	<i>72</i>
2.2.5 <i>IL PREFINANZIAMENTO.....</i>	<i>73</i>

2.2.6 REVISIONE AL RIBASSO E AL RIALZO.....	77
2.3 IL CAPITOLO REPOWEREU	80
2.3.1 RIFORME E INVESTIMENTI	80
2.3.2 LE POSSIBILI MISURE ATTUATIVE.....	82
2.4 IL PRINCIPIO DNSH.....	87
2.5 FINANZIAMENTI E COSTI.....	93
2.5.1 LE STIME DEI COSTI.....	93
2.5.2 COMPLEMENTARITÀ PREVENZIONE DEL DOPPIO FINANZIAMENTO.....	94
2.5.3 AGGIORNAMENTO DEL CRITERIO DI VALUTAZIONE RELATIVO ALL'OBIETTIVO CLIMATICO DI ALMENO IL 37%	98
3. CASO STUDIO SUL GAS	99
3.1 GLI APPROVIGIONAMENTI DI GAS IN ITALIA.....	99
3.1.1 OBIETTIVI E LEGISLAZIONE VIGENTE.....	99
3.1.2 RIEMPIMENTO DEGLI STOCCAGGI.....	106
3.1.3 AUMENTO DELLA CAPACITÀ DI RIGASSIFICAZIONE.....	109
3.1.4 DIVERSIFICAZIONE	111
3.1.5 MECCANISMI PER IL CONTENIMENTO DEL PREZZO.....	114
3.1.6 RIDUZIONE DEI CONSUMI	115
3.2 INVESTIMENTI PER SOPPERIRE ALLA CARENZA DI GAS.....	118
3.2.1 LA REALIZZAZIONE DELLA LINEA ADRIATICA	118
3.2.2 LO SVILUPPO DEL CAMPO DI STOCCAGGIO DI ALFONSINE.....	123
3.3 IL G7	125
3.3.1 LA CRISI ENERGETICA: IL COMUNICATO DEI MINISTRI.....	125
3.3.2 I MINISTRI DELL'AMBIENTE DEL G7 E LA CRISI ENERGETICA.....	127
CONCLUSIONI.....	133
BIBLIOGRAFIA.....	137
APPENDICE- INTERVISTA AL CAPO DIPARTIMENTO DELL'UNITÀ DI MISSIONE DEL PNRR, DOTT. FABRIZIO PENNA	147
RIASSUNTO	154

INTRODUZIONE

L'obiettivo dell'elaborato proposto è di analizzare il piano REPowerEU ponendo particolare attenzione agli investimenti e alle riforme necessarie per fronteggiare gli effetti diretti e indiretti degli eventi geopolitici provocati dalla guerra di aggressione da parte della Russia verso l'Ucraina, nonché dalla crisi precedente dovuta dalla pandemia di COVID-19, che hanno avuto ripercussioni considerevoli sulla società e sull'economia dell'Unione.

Il superamento ed una ripresa efficace e sostenibile, inclusive degli eventi delle citate crisi, rende indispensabile il raggiungimento dell'obiettivo della sicurezza e dell'indipendenza energetica dell'Unione.

È necessario, innanzitutto, sottolineare che il lavoro svolto è frutto di una collaborazione con il Dipartimento dell'Unità di Missione del PNRR del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE).

Alla base di questo studio vi è la volontà di verificare la fattibilità degli investimenti previsti dalla Commissione europea per implementare la sicurezza energetica e bloccare definitivamente le importazioni di combustibili fossili dalla Russia.

Il contesto geopolitico è senz'altro un elemento incisivo nell'ambito della sicurezza energetica, del raggiungimento dell'indipendenza dalle importazioni dalla Russia e per raggiungere la transizione energetica.

È stata condotta un'indagine attraverso la partecipazione ai lavori per la predisposizione delle riforme e degli investimenti del nuovo capitolo del REPowerEU e alle trattative con la Commissione europea. Inoltre, è stata svolta un'intervista al Capo di Dipartimento dell'Unità di Missione del PNRR del MASE che ha contribuito all'analisi dell'impatto di quanto descritto sull'economia e la società italiana.

Il REPowerEU è quindi la risposta dell'Unione Europea alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato mondiale dell'energia causate dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ed è ancora in una fase embrionale, per tanto ai fini dell'analisi sono stati utilizzati esclusivamente documenti intergovernativi, norme e documenti europei.

Nel momento in cui è iniziato il conflitto, l'Unione Europea importava circa il 90% del gas che consuma ed oltre il 40% delle importazioni provenivano dalla Russia, in particolare, oltre al 27%

delle importazioni di petrolio ed il 46% delle importazioni di carbone¹. Pertanto, il conflitto ha, ulteriormente, peggiorato le prospettive di crescita, causando un aumento dei tassi di inflazione, in particolare, sull'energia e sui beni alimentari, per cui su quei beni che maggiormente incidono sul benessere della popolazione mondiale.

D'altronde però, il nuovo contesto che si è delineato potrebbe raffigurare un'occasione per far emergere nuove opportunità, in particolare, per le economie maggiormente dipendenti, come la nostra, per velocizzare il processo di transizione energetica ed incrementare l'utilizzo delle fonti rinnovabili rendendole meno costose e più sicure.

Tutto ciò è avvenuto, tra l'altro, in un momento, particolarmente, impegnativo per il raggiungimento degli obiettivi della transizione ecologica.

È necessario, che vi siano importanti riforme economiche e ingenti investimenti pubblici e privati, nonché un elevato livello di specializzazione degli operatori che si occuperanno di attuare tali investimenti, per riuscire a raggiungere gli obiettivi prefissati. Alcune, erano già state previste ancor prima dell'aggressione Russa in Ucraina con la Politica di Coesione, il Next GenerationEU, i Piani di Ripresa e Resilienza e successivamente con il più importante piano concernente l'emergenza energetica, il REPowerEU.

Ma la più importante innovazione del REPowerEU, anche rispetto al PNRR, sono i tempi ancor più ristretti. L'attuazione del piano richiede una celerità di azione mai vista prima, dovuta chiaramente all'estrema crisi del sistema energetico.

Il primo capitolo analizza le modifiche e le novità dei Piani di Ripresa e Resilienza nell'attuale contesto geopolitico per comprendere in che modo la Commissione sia arrivata all'elaborazione del REPowerEU.

Il Consiglio europeo il 23 marzo 2023 si concentra principalmente sulla trattazione delle conseguenze del conflitto. In particolare, si riconferma l'impegno dell'Unione sulle misure adottate sino ad ora per far fronte ai prezzi elevati dell'energia tra cui ridurre la domanda di gas, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento ed affrancarsi gradualmente dalla dipendenza dei combustibili fossili russi. Nonostante, si possa affermare che si stia assistendo ad un miglioramento della situazione energetica dell'Unione Europea, il Consiglio ha invitato la Commissione e gli Stati membri a garantire la preparazione e la pianificazione di emergenza, in vista della prossima stagione di riempimento dei siti di stoccaggio del gas e della prossima stagione di riscaldamento.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, Strasburgo 8/03/2022.

Si esaminano diversi piani di riforma strettamente connessi con il REPowerEU, tra cui, in modo particolare, le Politiche di Coesione, attenzionando quelle criticità che emergono da una possibile sovrapposizione o addirittura dal rischio di un doppio finanziamento di alcune misure.

Si analizza il Regolamento del REPowerEU, che è stato definitivamente approvato dalla Commissione il 13 aprile 2023, e fornisce il quadro necessario per garantire che gli investimenti e le riforme che rafforzano la resilienza energetica dell'UE siano attuati il prima possibile. Si definiscono inoltre gli obiettivi specifici del REPowerEU che devono essere oggetto degli investimenti e delle riforme da includere nei piani di Ripresa e Resilienza modificati.

Il Regolamento prevede fonti di finanziamento specifiche per sovvenzionare le misure in questione anche attraverso nuove entrate e saranno evidenziate le modifiche dei PRR dovute al nuovo capitolo REPowerEU correlate, tra l'altro, al fenomeno dell'inflazione.

Si analizza l'investimento per le infrastrutture per il gas previsto dalla Comunicazione della Commissione Europea del 18 maggio 2022. La Commissione ha stabilito un nuovo approccio per la pianificazione delle infrastrutture a livello europeo fondato sulla cooperazione regionale con gli Stati membri e le parti interessate, per individuare i progetti di interesse comune (PCI) che contribuiscono allo sviluppo di corridoi prioritari e aree tematiche per le infrastrutture energetiche.

Si analizzerà, inoltre, la necessità che gli Stati membri snelliscano le procedure di concessione dei permessi per i progetti di interesse comune e che forniscano, più celermente, l'accesso ai finanziamenti del Meccanismo per collegare l'Europa (CEF) così da consentirne la tempestiva attuazione. Da quando è stato istituito il Regolamento RTE-E nel 2013, i PIC del gas hanno contribuito a creare un'infrastruttura europea più resiliente basata su forniture differenti, ma non sufficientemente per affrontare la crisi attuale. Una volta conclusa la realizzazione dei PCI, riguardanti il gas per ridurre le strozzature dell'infrastruttura europea, tutti gli Stati membri dovrebbero avere accesso ad almeno tre fonti di gas differenti o al mercato globale del gas naturale liquefatto. Si descriveranno dettagliatamente i progetti di costruzione degli interconnettori, previsti in Europa, per incrementare la capacità di trasporto del gas di oltre 20 miliardi di metri cubi l'anno, menzionando tra l'altro la valutazione ENTSONG del fabbisogno di ulteriori infrastrutture per il gas.

Nel secondo capitolo saranno descritti i nuovi strumenti finanziari posti in essere per poter finanziare le riforme e gli investimenti per la realizzazione del REPowerEU, si introdurrà l'argomento con un breve incipit sui pilastri su cui si fonda il bilancio dell'Unione e sulla descrizione delle modalità di erogazione delle risorse agli Stati membri, approfondendo il capitale proprio, il debito, le

garanzie sui prestiti, il capitale di rischio, gli strumenti per lo sviluppo di capacità e la condivisione dei rischi.

Verrà, tra l'altro, esaminato Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), il quale per un periodo di sette anni delinea gli ambiti con priorità di intervento e i corrispondenti massimali di spesa.

Si illustrerà, inoltre, sinteticamente il sistema dei controlli che in riferimento ai singoli esercizi finanziari spettano alla Corte dei conti europea ed al Parlamento europeo. La Corte dei conti europea si occupa di verificare l'affidabilità dei conti e più nel dettaglio delle entrate del bilancio, si tratta principalmente di verifiche sulle operazioni che sono alla base dei conti dell'Unione e sui sistemi utilizzati sia dalla Commissione che dagli Stati membri per calcolare e riscuotere le entrate. Il risultato dei controlli converge nella "Relazione annuale sull'esecuzione finanziaria del bilancio". Si farà riferimento sia alla Relazione annuale 2022 della Corte dei conti italiana i Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei sia alla Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario della Corte dei conti europea.

Si passerà poi all'analisi, singolarmente, dei nuovi strumenti finanziari creati sostanzialmente dall'esigenza di rispondere ad alcune necessità, tra cui, principalmente di ridurre il peso della risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo (RNL) dal bilancio dell'UE e riformare il sistema delle risorse proprie nel suo complesso per contribuire ad affrontare le nuove sfide che investono l'UE, pianificandone contemporaneamente delle nuove che siano idonee ad apportare all'Unione maggiori benefici rispetto al semplice gettito fiscale.

I nuovi strumenti finanziari che verranno descritti sono: un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, il quale comporta una tassa su qualsiasi prodotto importato da uno Stato al di fuori dell'Unione, che non disponga di un sistema di fissazione del prezzo del carbonio, come il sistema ETS dell'Unione europea, attuando degli aggiustamenti sul prezzo delle merci importate con sé fossero prodotte nell'Unione; un prelievo sul digitale, il quale in particolare riguarderà le attività imprenditoriali nel settore e che si configura come una forma di imposta sulle società operanti dell'economia digitale; Una risorsa propria basata sul ETS dell'UE, il sistema di carbonio delle quote di emissioni dell'UE (ETS) è il mercato del carbonio dell'UE con il quale le imprese acquistano o ricevono quote di emissioni. Il sistema, che verrà descritto dettagliatamente, consente alle imprese di emettere una certa quantità di emissioni di gas a effetto serra entro un limite stabilito che si diminuisce con il passare del tempo. Secondo le stime della Commissione, questo strumento sarà la chiave di volta per l'azione europea per ridurre le emissioni di gas a effetto serra insieme alla riserva di adeguamento Brexit (BRA), e al trasferimento dai fondi europei.

Verranno poi approfondite le possibili riforme e investimenti da inserire nei nuovi Capitoli di REPowerEU, che per essere approvate dalla Commissione dovranno dimostrare di contribuire efficacemente a tutte o ad un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle CSR. Le CSR 2022 fanno riferimento, tra l'altro, alle sfide energetiche che gli Stati membri devono affrontare.

Verranno riportati alcuni esempi di misure ed investimenti facendo riferimento al documento "Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU", di marzo 2023.

Successivamente si descriverà il principio "Do not significant harm" (DNSH), che dovrà continuare ad essere applicato alle riforme e agli investimenti sostenuti dallo strumento, in linea con il Regolamento RRF, con una deroga mirata a salvaguardare le preoccupazioni immediate dell'UE in materia di sicurezza energetica. Le misure a sostegno degli obiettivi di REPowerEU, che sono già state incluse nei piani di Ripresa e Resilienza adottati in precedenza, sono già state valutate sulla base del principio DNSH; pertanto, verranno descritti i casi in cui sarà necessaria una nuova valutazione e le deroghe.

Il secondo capitolo si conclude con una descrizione dei finanziamenti e dei costi previsti dai documenti della Commissione di marzo 2023, poiché gli Stati membri devono fornire una stima dei costi totali delle nuove riforme e degli investimenti proposti in un addendum. Nella preparazione di queste stime dei costi, gli Stati membri devono seguire le istruzioni specifiche fornite nella guida ai PRR 2021, che verranno descritte nel dettaglio e sarà analizzato, in particolare, il rischio del doppio finanziamento.

Gli Stati membri possono decidere il tipo di strumento finanziario, la sua configurazione e la selezione dei soggetti attuatori/incaricati e sono incoraggiati a discutere la Commissione il metodo di erogazione migliore per l'uso degli obiettivi delle misure, delle strutture esistenti e dei collegamenti con il lavoro del partner. Saranno descritte le due principali possibilità per utilizzare gli strumenti finanziari: trasferire i fondi dal RRF al comparto InvestEU o utilizzare altre strutture, ad esempio quelle nazionali.

Nel terzo capitolo verrà trattato il caso studio italiano sul gas e saranno descritti i due principali investimenti presentati dal MASE alla Commissione europea nell'ambito del REPowerEU in particolare la realizzazione della Dorsale Adriatica che comprende la centrale di Sulmona e il Gasdotto Sestino-Minerbio ed è affidato a SNAM e l'investimento per lo sviluppo del campo di stoccaggio di Alfonsine per la gestione di gas naturale (GN) e di un di GN e idrogeno (H2) fino al

10%. Si farà riferimento alla legislazione vigente, in particolare al il Decreto-legge n. 17 del 2022 (D.L. Energia, modificato ed esteso dal Decreto-legge n. 176 del 2022 (D.L. aiuti quater) per sostenere l'incremento della produzione nazionale di gas e la destinazione, programmando gli anni dal 2022 al 2031; al D. L. n. 176/2022, aiuti quater, che ha ampliato il perimetro delle concessioni nazionali ammissibili a partecipare alle procedure. E verranno descritte le aree soggette a nuovi permessi per la coltivazione di idrocarburi in mare. Al Decreto-legge 176 del 2022 è stato possibile estrarre di nuovo gas in zone in deroga esclusivamente però in modo funzionale e subordinale all'approvvigionamento e assicurandosi che non sussistano rischi di subsidenza per i territori limitrofi.

Inoltre, verrà analizzato, il Comunicato dei Ministri del G7 in cui sono state trattate tematiche di particolare interesse per quest'analisi. Nello specifico, il trinomio "Clima, Energia e Ambiente" è stato il filo conduttore del G7 2023, con l'obiettivo di promuovere le sinergie tra ambiente clima ed energia e di sottolineare la necessità e l'urgenza di fronteggiare le grandi sfide globali legate ai cambiamenti climatici e il tema della sicurezza energetica.

Pertanto, lo scopo della ricerca è quello di svelare le finalità, le modalità, le aspettative e le criticità di nuovi strumenti finanziari contabili europei che si caratterizzano anche per le dimensioni delle cifre gestite e dell'importanza socioeconomica degli interventi.

1.MODIFICHE E NOVITÀ DEI PIANI DI RIPRESA E RESILIENZA, COME SI ARRIVA ALL'ELABORAZIONE DEL REPOWEREU

1.1 L'ATTUALE CONTESTO GEOPOLITICO E LE CONSEGUENZE

In un contesto geopolitico già particolarmente segnato dalle conseguenze del cambiamento climatico lo scoppio del conflitto in Ucraina è stato fatale. La guerra ha, senza dubbio, inciso sull'equilibrio globale di pace e cooperazione che ha caratterizzato la storia recente, dalla fine della guerra fredda sino allo scoppio dell'odierno conflitto. Ciò ha avuto importanti risvolti geopolitici sui rapporti internazionali ed in particolar modo sullo scambio e la circolazione di merci e capitali.

Nel momento in cui è iniziato il conflitto, l'Unione Europea importava circa il 90% del gas che consuma ed oltre il 40% delle importazioni provenivano dalla Russia, in particolare, oltre al 27%

delle importazioni di petrolio ed il 46% delle importazioni di carbone². Pertanto, il conflitto ha, ulteriormente, peggiorato le prospettive di crescita, causando un aumento dei tassi di inflazione, in particolare, sull'energia e sui beni alimentari, per cui su quei beni che maggiormente incidono sul benessere della popolazione mondiale.

Secondo gli scienziati i cambiamenti climatici sono generati dall'innalzamento della temperatura terrestre, che principalmente è causata dall'attività dell'uomo, la quale provoca un aumento della concentrazione di gas serra generati dall'utilizzo dei combustibili fossili.

L'obiettivo principale a livello globale è, infatti, di limitare l'innalzamento della temperatura per garantire un adeguato stile di vita alle generazioni future.

Si può far riferimento al concetto di sostenibilità legato alla dimensione ambientale e alla dimensione sociale formulato nel 1987 dalla Commissione delle Nazioni Unite Brundtland³, basato su: *“l'impegno a garantire che le decisioni e le azioni odierne non compromettano la libertà di scelta delle generazioni future”*⁴.

In continuità con il concetto di sostenibilità per le generazioni future nel 2021 è stato modificato l'articolo 9 della Costituzione, con l'aggiunta del seguente comma: *“Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”*. Negli ultimi anni, infatti, hanno assunto sempre più rilevanza gli investimenti inerenti alla tutela dell'ambiente e alla preservazione del territorio e la sostenibilità.

La guerra in Ucraina ha generato degli effetti immediati tra cui, l'aumento dei prezzi dell'energia, la necessità di implementare la sicurezza energetica e l'indebolimento della cooperazione multilaterale per combattere il cambiamento climatico. D'altronde però, il nuovo contesto che si è delineato potrebbe rappresentare un'occasione per far emergere nuove opportunità, soprattutto, per le economie maggiormente dipendenti dalle importazioni di combustibili fossili, come l'Italia; oltre che per velocizzare il processo di transizione energetica ed incrementare l'utilizzo delle fonti rinnovabili, meno costose e più sicure⁵.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, Strasburgo 8/03/2022.

³ Nazioni Unite, Rapporto Brundtland sullo sviluppo sostenibile, 1987.

⁴ Ibidem.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, Strasburgo 8/03/2022.

Tutto ciò è particolarmente attenzionato dalle banche centrali, dalle autorità di supervisione, dai mercati finanziari e dalle istituzioni internazionali per studiarne le implicazioni sulla stabilità finanziaria.

Visto il legame diretto tra una ripresa sostenibile e l'obiettivo della transizione ecologica, lo sviluppo della resilienza e la sicurezza energetica e la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili dell'Unione (in particolare quelli provenienti dalla Russia), il dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) istituito con regolamento (UE) n.241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio assume un ruolo ancora più centrale per il superamento di tali sfide.

Sulla spinta di tali esigenze, la dichiarazione di Versailles del 10 e 11 marzo 2022 ha visto i capi di Stato e di governo dei paesi UE invitare la Commissione a proporre per il maggio seguente il piano REPowerEU, in coerenza sia con gli obiettivi del Green Deal europeo che con gli obiettivi climatici per il 2030 e il 2050 sanciti dal regolamento (UE) n.1119/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio.

La transizione energetica è un processo lungo e caratterizzato da fattori afflitti da un'elevata incertezza, tra cui sono da considerare gli effetti economici determinati dai cambiamenti climatici, e quelli associati all'adozione delle scelte politiche, la diffusione di nuove tecnologie verdi e i cambiamenti del mercato⁶.

In ragione di ciò, la riunione del Consiglio europeo del 23 marzo 2023 ha avuto come oggetto la trattazione delle conseguenze del conflitto. In particolare, il Consiglio afferma che l'Unione europea si impegna ad aumentare la pressione nei confronti della Russia e a continuare a collaborare con i partner per lavorare sul prezzo del petrolio. Si sottolinea, inoltre, alla luce delle sfide, sempre più complesse, l'importanza di costruire un'economia solida e adeguata alle possibili sfide future. L'Unione mantiene la sua volontà di assicurare la competitività rafforzando la resilienza e la produttività e agevolando i finanziamenti. Il principale traguardo da raggiungere è un'energia a prezzi accessibili attraverso la riduzione delle dipendenze strategiche e ingenti investimenti nelle competenze del futuro senza lasciare indietro nessuno⁷.

Un mercato unico ben funzionante è fondamentale per il successo delle transizioni verde e digitale; il Consiglio chiede quindi agli Stati membri un'azione comune per completare il mercato

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, Strasburgo 8/03/2022.

⁷ Consiglio dell'Unione Europea 23 marzo 2023.

unico e per porre rimedio alle recenti crisi. Nelle conclusioni della riunione vengono evidenziati alcuni settori che devono essere particolarmente attenzionati, tra cui il settore energetico⁸.

Il Consiglio europeo sottolinea pertanto l'importanza delle misure adottate per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, ridurre la domanda di gas, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento ed affrancarsi gradualmente dalla dipendenza dei combustibili fossili russi. Nonostante si possa affermare che si stia assistendo ad un miglioramento della situazione energetica dell'Unione Europea, il Consiglio ha invitato la Commissione e gli Stati membri a garantire la preparazione e la pianificazione di emergenza in vista della prossima stagione di riempimento dei siti di stoccaggio del gas e della prossima stagione di riscaldamento. Nel contesto designato sono esortati tutti i portatori di interesse a sfruttare al meglio il meccanismo di acquisto in comune *AggregateEU* attraverso la piattaforma dell'UE per l'energia al fine di migliorare ulteriormente la sicurezza dell'approvvigionamento di gas a prezzi accessibili.

Si stabilisce infine la possibilità, ove necessario, di proroga dell'applicazione delle misure di emergenza, adottate nel 2022, e si invitano i colegislatori a raggiungere rapidamente un accordo su tutte le proposte pertinenti per accelerare la transizione verde e a portare avanti senza indugio i lavori sulla proposta di revisione dell'assetto del mercato interno dell'energia elettrica dell'UE, con l'obiettivo di garantirne l'adozione entro la fine del 2023⁹.

È necessario che vi siano importanti riforme economiche e ingenti investimenti pubblici e privati, nonché un elevato livello di specializzazione degli operatori che si occuperanno di attuare tali investimenti per far sì che la transizione energetica avvenga. Alcune erano già state previste ancor prima dell'aggressione Russa in Ucraina con la Politica di Coesione, il Next GenerationEU, i Piani di Ripresa e Resilienza e successivamente con il più importante piano concernente l'emergenza energetica, il REPowerEU.

1.1.2 IL NEXTGENERATION EU

Il 27 maggio 2020, la Commissione europea ha presentato una serie di proposte per l'istituzione di uno strumento di risanamento europeo denominato NextGeneration EU, sostanzialmente un pacchetto di misure e stimoli economici per la ripresa economica dei Paesi membri.

⁸ Consiglio dell'Unione Europea 23 marzo 2023.

⁹ Consiglio dell'Unione Europea 23 marzo 2023.

L'accordo per Il NextGeneration EU è stato raggiunto il 21 luglio 2020 ed è stato istituito dal Regolamento UE n.2094/2020¹⁰. Le risorse finanziarie ammontavano, inizialmente, a 1.824,3 miliardi di euro, di cui 1.074,3 derivano dal quadro finanziario pluriennale (QFP) e 750 dallo strumento NextGeneration EU¹¹. In particolare, il NextGeneration EU (NGEU) è articolato in sette programmi differenti in cui si suddividono risorse:

- Recovery and Resilience Facility (RRF) 672,5 miliardi di euro¹²;
- Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe (REACT-EU): 47,5 miliardi di euro;
- Horizon Europe: 5 miliardi di euro;
- InvestEU: 5,6 miliardi di euro;
- Fondo agricolo per lo sviluppo rurale: 7,5 miliardi di euro;
- Just transition Fund (JTF): 10 miliardi di euro;
- RescEU: 1,9 miliardi di euro.

Tradizionalmente, il bilancio dell'UE non è ritenuto in grado di svolgere una funzione di stabilizzazione fiscale a causa delle dimensioni limitate e della rigidità della pianificazione pluriennale.

Il NextGeneration EU nasce proprio dal tentativo di contribuire alla stabilizzazione fiscale. Si pone come alleato del bilancio pluriennale (2021-2027), ma a differenza di esso, che è finanziato dai contributi degli Stati membri e dalle risorse proprie dell'Unione Europea¹³, è finanziato da prestiti di risorse della Commissione europea, che si è avvalsa della garanzia dei singoli paesi, facendo così diminuire i tassi di interesse¹⁴. In particolare, è finanziato mediante prestiti sui mercati di capitali, contratti dalla Commissione europea, per conto dell'Unione europea, fino alla totale copertura dell'importo di 750 miliardi di euro. L'assunzione dei prestiti potrà durare fino al 31 dicembre 2026, mentre il rimborso dei prestiti inizierà a partire dal 1° gennaio 2027 con termine fissato al 31 dicembre

¹⁰ Regolamento (UE) n. 2094/2020 approvato dal Parlamento Europeo e del Consiglio europeo del 14 dicembre 2020, si istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi di COVID-19.

¹¹ Tutte le cifre sono espresse a prezzi costanti del 2018.

¹² Si rimanda al paragrafo 1.1.3.

¹³ Come, ad esempio, i dazi sulle importazioni o le percentuali sull'IVA.

¹⁴ Regolamento (UE) 241/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, si istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

2058¹⁵. Inoltre, la Commissione si è impegnata ad emettere il 30% del totale delle obbligazioni nell'ambito del NextGeneration EU sotto forma di obbligazioni verdi¹⁶.

Il NextGeneration EU rappresenta un'importante svolta nel processo di integrazione economica europea, poiché nonostante nella storia dell'Unione fosse già stato introdotto un meccanismo di condivisione del debito, facendo riferimento, in particolare, al Meccanismo Europeo di Stabilità¹⁷, per la prima volta c'è stata una volontà di intervento ed effettiva da parte di tutte le strutture e degli Stati membri finalizzata alla ripartenza dell'economia continentale, dei PIL degli Stati membri stravolti dalla crisi pandemica¹⁸.

A completamento degli sforzi nazionali, il nuovo strumento incorporato nel bilancio UE, rafforzato, ha lo scopo di promuovere un'equa ripresa socioeconomica e di sostenere gli investimenti urgenti necessari per rendere più resilienti le economie dell'UE.

Un documento di lavoro della Commissione ha identificato come principale criticità l'eccessiva dipendenza dai Paesi terzi per le catene di approvvigionamento strategiche, stanziando delle risorse aggiuntive per accelerarne la risoluzione.

Per questi motivi, è stata intenzione della Commissione far sì che l'UE di prossima generazione non solo favorisca la ripresa economica, ma anche che il percorso di ripresa incorpori gli obiettivi verdi e digitali incrementando la sostenibilità e la resilienza delle economie nazionali. La spesa fiscale di tutto il mondo, sulla scia della crisi finanziaria del 2008, è stata in linea di massima, un'occasione persa poiché la maggior parte di essa non è riuscita ad aumentare la sostenibilità dei modelli economici.

La Commissione, questa volta, si è impegnata ad evitare che il pacchetto di stimoli fiscali proposto, sostenga modelli insostenibili. Inoltre, sono stati stabiliti dei collegamenti con il semestre europeo per affrontare le sfide individuate nell'ambito del nuovo strumento per la Ripresa e la Resilienza.

Tutti questi obiettivi implicano la necessità di trovare un delicato equilibrio tra la rapidità dell'azione e la qualità della ripresa.

Lo strumento europeo di ripresa è stato finanziato con fondi, presi in prestito sui mercati dalla Commissione per conto dell'UE, nel dettaglio la spesa è stata canalizzata sotto forma di sovvenzioni e prestiti attraverso l'istituzione di nuovi programmi nell'ambito del bilancio dell'UE e attraverso il

¹⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica, Nucleo Valutazione Verifica investimenti pubblici, NextGenerationEU,2020.

¹⁶ Green bonds.

¹⁷ Consiglio dell'Unione Europea 23 marzo 2023.

¹⁸ Di circa il 10%.

rafforzamento di una serie di strumenti già esistenti. Si sono susseguite diverse proposte legislative presentate dalla Commissione, che si sono poste alla base dello strumento di recupero dei suoi collegamenti con l'entrante e le spese del bilancio dell'Unione.

Per finanziare il fondo sono stati necessari due atti: una decisione sulle risorse proprie che consentisse all'UE di contrarre prestiti, a livelli mai visti prima, ed un Regolamento del Consiglio che ha istituito lo strumento europeo di Ripresa e Resilienza per attivare questa maggiore capacità di prestito¹⁹.

Quest'ultimo determinerebbe le modalità di allocazione delle risorse prese in prestito ad una serie di programmi e aree di spesa all'interno dell'Unione Europea.

1.1.3 IL DISPOSITIVO DI RIPRESA E RESILIENZA (RRF)

Il dispositivo di Ripresa e Resilienza, sostanzialmente al centro di NextGeneration EU, è stato istituito per sostenere l'UE ed attenuare la crisi.

L'obiettivo del dispositivo è di mitigare l'impatto economico e sociale dovuto allo scoppio della pandemia e rendere le società e le economie più resilienti e sostenibili ed in grado di affrontare le sfide future con particolare riferimento alla transizione ecologica ed alla transizione digitale.

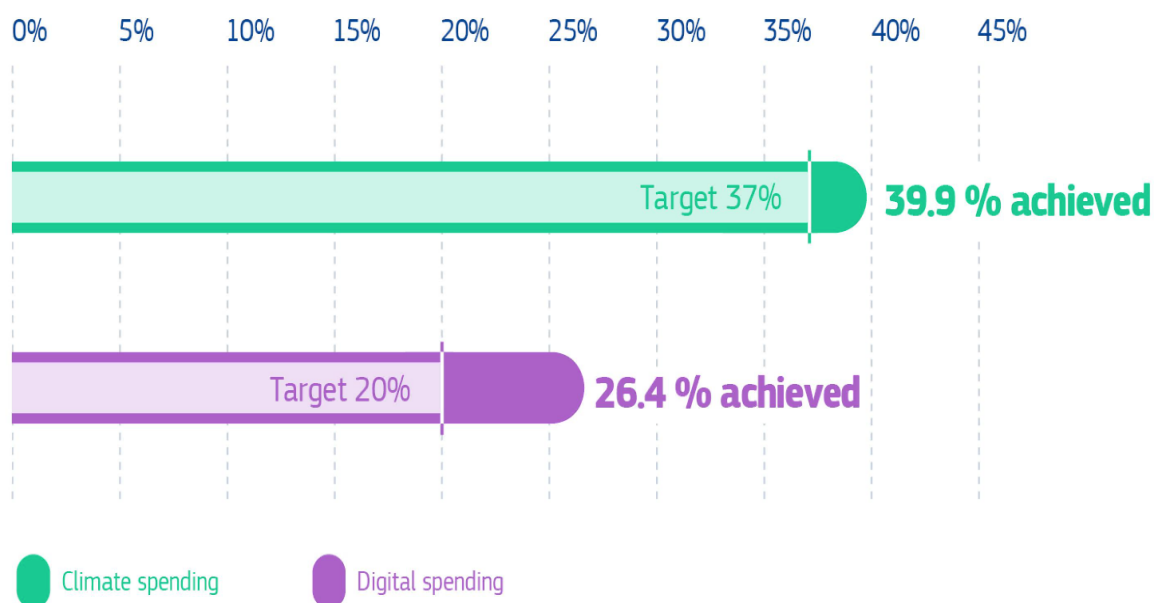
Il dispositivo ha carattere temporaneo e prevede in totale di mettere a disposizione circa 732,8²⁰ miliardi di euro, 338²¹ miliardi di euro per sovvenzioni e 385, 8²² miliardi di euro per i prestiti. Tramite tale strumento la Commissione ha creato dei fondi, Stati membri siano nelle condizioni di attuare gli investimenti e le riforme necessarie per affrontare le sfide previste dalle raccomandazioni per Paese nel il semestre europeo. Inoltre, ha il fine di aiutare l'Unione Europea ad ottenere la neutralità climatica entro il 2050.

¹⁹Parlamento Europeo, NextGeneration EU: A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic, eurooarl.europa.eu, 17/07/2021.

²⁰ Consiglio dell'Unione Europea, 2021.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.



Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Presidenza del Consiglio dei ministri, PDF.

Come evidenzia il grafico soprastante gli Stati membri nei loro piani nazionali di Ripresa e Resilienza hanno deciso di destinare il 39,9% degli investimenti a misure per la neutralità climatica ed il 26,6% per la transizione digitale. Chiaramente è più efficace un’azione comune dell’UE piuttosto che la singola azione degli Stati membri.

In Italia, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta un’occasione unica per accelerare gli obiettivi europei e globali del 2030 e del 2050 che intendono raggiungere una progressiva e completa decarbonizzazione del sistema e incentivare l’adozione di soluzioni di economia circolare.

Nello specifico, si tratta di un pacchetto di investimenti e riforme dal valore di 196,5 miliardi di euro²³, di cui 68,9 miliardi²⁴ per i sussidi e 127,6 miliardi²⁵ in prestiti e gli investimenti sono articolati in sei missioni. Il 37 % del totale della quota di investimento è per i progetti green²⁶.

Le sei missioni sono:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (40,32 miliardi);
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica (59,47 miliardi);

²³ Presidenza del Consiglio dei ministri, Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza 2021.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica, Nucleo Valutazione Verifica investimenti pubblici, NextGenerationEU,2020.

3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile (25,40 miliardi);
4. Istruzione e ricerca (30,88 miliardi);
5. Inclusione e coesione (19,81 miliardi);
6. Salute (15,63 miliardi).

Gli interventi in totale sono pari a 283, tra cui 223 investimenti²⁷ e 60 riforme; a ciò si aggiungono 37 misure previste dal finanziamento del Fondo Complementare Nazionale²⁸. In questa sede la missione più rilevante è la Missione 2, ma anche nelle Missioni 1 e 3 vi sono due importanti investimenti green per la transizione energetica. Oltre alle risorse menzionate, nel quadro finanziario pluriennale (budget) relativo al periodo 2021-2027 si trova una prima stima sui potenziali rientri, suddivisi per rubrica di bilancio e indica che l'Italia sarà destinataria di 13,2 miliardi di euro su 132,7 complessivi per il mercato unico e l'innovazione digitale, 44,2 miliardi su 377 per Coesione resilienza e valori, 35 miliardi su 356 per Risorse naturali e ambientali, 2,8 miliardi su 22,2 per Migrazione gestione delle frontiere e 1,6 miliardi su 13 per la Sicurezza e la difesa per un totale di 96,8 miliardi di euro. Quindi in totale la massa di risorse finanziarie provenienti dall'Europa supererà i 310 miliardi euro²⁹.

La normativa di riferimento per la gestione e l'attuazione delle risorse derivanti dal PRR è il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 11 ottobre 2021, adottato visto l'art. 1, comma 1042 della legge n. 178/2020³⁰.

Al fine di dare attuazione alle medesime disposizioni sono state istituite, a partire da ottobre 2021, presso la Tesoreria dello Stato delle specifiche contabilità speciali assegnate ad ogni Amministrazione. Il gruppo a cui fanno riferimento è "gestione finanziaria ed interventi PNRR"³¹ e i movimenti ad esse collegati in argomento rappresentano gestioni fuori bilancio. Sulla contabilità speciale devono essere amministrate non soltanto le Misure di cui l'amministrazione è titolare ma anche le Misure di cui l'amministrazione diviene soggetto attuatore.

²⁷ Tra cui 118 sono identificati come sub-investimenti: linee di attività raggruppabili in un unico progetto, Documento generale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

²⁸ Istituito dal decreto-legge n.59 del 2021 convertito con modificazioni dalla L. n. 101 del 1° luglio 2021.

²⁹ Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica, Nucleo Valutazione Verifica investimenti pubblici, NextGenerationEU,2020.

³⁰ La quale all'art. 2, comma 3, dispone che: "Le quote di risorse di cui al comma I sono trasferite o direttamente alle Amministrazioni/enti responsabili dell'attuazione dei singoli progetti su indicazione delle Amministrazioni titolari e secondo le modalità indicate al comma 4, ovvero alle Amministrazioni titolari di interventi su apposite contabilità speciali da aprire presso la Tesoreria dello Stato intestate alle medesime Amministrazioni.

³¹ Circolare Ragioneria Generale di Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Manuale delle procedure finanziarie PNRR, 15/07/2022.

I principali soggetti interessati sono la Banca di Italia che svolge il ruolo di Tesoreria, presso la Ragioneria dello Stato e l'ispettorato per l'istituzione delle contabilità speciali in collaborazione con il Servizio Centrale per il PNRR che svolge il ruolo di Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni (IGEPA).

Negli allegati del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze si trovano le tabelle finanziarie che descrivono l'attribuzione delle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione del Piano e la suddivisione degli obiettivi e dei traguardi, tenendo conto della rendicontazione e delle scadenze semestrali.³²

In particolare, si tratta della tabella A³³ che contiene tutte le risorse assegnate ad ogni Amministrazione centrale e gli importi si suddividono in:

- 1) Importo totale: l'ammontare complessivo delle risorse in capo all'amministrazione centrale titolare³⁴;
- 2) Progetti in essere: l'ammontare delle risorse già assegnate alle Amministrazioni centrali titolari sulla base della legislazione in vigore³⁵;
- 3) Nuovi progetti: l'ammontare delle risorse collegate ai progetti creati attraverso le regole del piano e finanziati dal NextGeneration EU³⁶;
- 4) Fondo di sviluppo e coesione (FSC)³⁷: l'ammontare di risorse che incrementa la disponibilità del Fondo NextGeneration EU³⁸.

Sulla base di quanto detto in precedenza, riguardo al gruppo di riferimento per le contabilità speciali, il n. 286, è necessario sottolineare che vige la possibilità su richiesta delle Amministrazioni centrali titolari, nel rispetto dei casi previsti dalla normativa di riferimento, l'attivazione di contabilità speciali anche a favore dei soggetti attuatori.

Per cui, si prevedono due diversi processi, in base al fatto che la contabilità speciale è aperta su richiesta dell'Amministrazione centrale titolare o del Soggetto attuatore³⁹.

³² Circolare Ragioneria Generale di Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Manuale delle procedure finanziarie PNRR, 15/07/2022.

³³ Tabelle finanziarie (A, B) allegato all' Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 6 agosto 2021.

³⁴ Circolare Ragioneria Generale di Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Manuale delle procedure finanziarie PNRR, 15/07/2022.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Il Fondo NextGeneration EU viene finanziato da appositi capitoli del bilancio.

³⁷ Il Fondo di Politica e Coesione sarà approfondito nel paragrafo successivo.

³⁸ Tenuto conto anche di quanto stabilito dall'art.14, comma 2-bis, del decreto-legge n.77/2021 convertito con modificazioni dalla legge n.108/2021, così come integrato dall'art. 56, comma 4, del decreto- legge 17 maggio 2022, n. 50.

³⁹ Circolare Ragioneria Generale di Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Manuale delle procedure finanziarie PNRR, 15/07/2022, pag. 4-7.

Inoltre, è opportuno evidenziare i punti focali posti in essere dalla normativa riferimento. L'articolo 6 del suddetto D.M. 11 ottobre 2021, introduce tra l'altro un Sistema informatico di supporto alla gestione del fondo, in particolare il comma 3 prevede l'istituzione di un: *“Sistema informativo di cui al presente articolo supporta, con apposite funzionalità, la gestione delle risorse da parte delle Amministrazioni che, attraverso utenze specificamente profilate, potranno effettuare le operazioni di gestione finanziaria di rispettiva competenza”*⁴⁰.

Tale sistema nasce dalla necessità di gestire al meglio le ingenti risorse finanziarie, sono state registrate tutte le Misure del Piano ed a ciascuna è stata assegnata una codifica informatica riuscendo così a classificarle in Missione, Componente, Investimento e Sub investimento.

Tale sistema denominato sistema Regis, prevede nel dettaglio alcuni ruoli:

- Gestore delle richieste di erogazione: si tratta del ruolo che trasmette le richieste di erogazione a titolo di anticipo, saldo o rimborso al SC PNRR ed è di esclusiva competenza dell'Amministrazione centrale titolare⁴¹;
- Gestore della disposizione di pagamento: tale ruolo permette alle Amministrazioni centrali titolari e ai soggetti attuatori di disporre una “disposizione di pagamento” cioè un documento informatico in cui inserire l'importo e i riferimenti del beneficiario delle risorse⁴²;
- Firmatario della disposizione di pagamento: è il responsabile dell'Amministrazione centrale titolare o del Soggetto attuatore che pone una firma digitale alla disposizione di pagamento⁴³;
- Funzionario delegato: il ruolo è assegnato al responsabile della contabilità speciale, che rende possibile gestire le entrate nella contabilità speciale e firmare gli ordini di prelievamento fondi (OPF). Quest'ultima azione attiva il pagamento al beneficiario indicato nella disposizione di pagamento⁴⁴;
- Gestore delle entrate: è il compito di gestire le entrate nell'ambito della contabilità speciale⁴⁵;
- Utente in sola lettura: si tratta della sola consultazione dei dati presenti nel Sistema⁴⁶;

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 6 del DM 11 ottobre 2021.

⁴¹ Circolare Ragioneria Generale di Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Manuale delle procedure finanziarie PNRR, 15/07/2022, pag. 4-7

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

- Gestore delle utenze: si tratta del ruolo di richiedere, modificare aggiornare le utenze per l'Amministrazione centrale titolare e per i Soggetti attuatori, ed è assegnato esclusivamente all'Amministrazione centrale titolare.⁴⁷

La legge n. 178 del 2020⁴⁸ all'art. 1 comma 1047 definisce le anticipazioni, le quali vengono poi regolamentate del D.M. 11 ottobre 2021⁴⁹ rendendo così possibile una richiesta di erogazione a titolo di anticipazione fino ad un massimo del 10% del costo di ogni singolo intervento del PNRR, in conformità con la disponibilità assegnata ai sensi dell'art. 1 comma 2. L'importo dell'anticipazione può superare il 10 % soltanto in casi adeguatamente modificati dall'Amministrazione titolare dell'intervento.

La già menzionata legge n. 178/2020 all'art.1 comma 1048 prevede che per le richieste di rimborso; che tutti i trasferimenti successivi all'anticipazione siano attribuiti fino alla concorrenza dell'importo totale del progetto attraverso rendicontazioni bimestrali, tenendo in considerazione i dati procedurali, finanziari e fisici catalogati sul sistema ReGiS e degli obiettivi raggiunti. Il D.M. 11 ottobre 2021 istituisce il Servizio Centrale per il PNRR, il quale può rendere disponibile fino all'acquisizione del 90% dell'importo totale della spesa dell'intervento (inclusa l'anticipazione), attraverso una o più quote. Sempre coerentemente con la dimostrazione che le spese sostenute dalle Amministrazioni Centrali Titolari concorrano a raggiungere i traguardi (Milestone) e gli obiettivi (Target).

Per controllare il corretto raggiungimento di Milestone e Target devono essere tenuti in considerazione sia la decisione del Consiglio del 13 luglio 2021 sia degli *Operational Arrangements*, dove sono istituiti e dettagliati i meccanismi di verifica periodica per il raggiungimento dei traguardi e gli obiettivi per il riscontro riguardo il rimborso delle risorse utilizzate.

In fine è da menzionare la richiesta di erogazione a titolo di saldo che trova il suo riferimento normativo nell'art. 2 comma 2 del DM 11 ottobre 2021 il quale stabilisce che il SC per il PNRR eroga in base alla presentazione della richiesta una quota pari al 10 % dell'importo totale dell'intervento. La richiesta può essere presentata soltanto dall'Amministrazione centrale titolare alla fine dell'attività volta al raggiungimento di Milestone e Target e con la dovuta documentazione che lo attesti.⁵⁰

⁴⁷ Si rimanda per il processo alla Circolare Ragioneria Generale di Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Manuale delle procedure finanziarie PNRR, 15/07/2022 pag. 9-10.

⁴⁸ Legge n. 178, 30 dicembre 2020, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.

⁴⁹ Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, 11 ottobre 2021, procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge n.178, 30 dicembre 2020.

⁵⁰ Circolare Ragioneria Generale di Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Manuale delle procedure finanziarie PNRR, 15/07/2022.

Prima di esaminare il documento principale per questa analisi, il REPoweEU, è necessario far riferimento allo stato di attuazione della Politica di coesione europea e nazionale⁵¹.

1.1.4 LA POLITICA DI COESIONE

Si ricorda che, l'Italia vive nell'ambito della programmazione europea della Politica di coesione e risulta essere uno dei maggiori beneficiari dei fondi della coesione ma, nonostante ciò, si colloca tra gli ultimi posti per efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse assegnate e per capacità di massimizzare l'impatto.

Per cui la politica di coesione, i piani di Ripresa e Resilienza ed il REPowerEU sono intrinsecamente connessi tra di loro.

La Politica di coesione si può definire come la più importante Politica di investimento dell'Unione europea, per cui diviene necessario cercare di comprendere le ragioni dell'inefficacia italiana.

La relazione del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, pubblicata il 15 febbraio 2023, sottolinea tra i principali ostacoli nell'attuazione della politica di Coesione in Italia i divari tra le regioni e le "trappole dello sviluppo"⁵².

In generale, la politica di coesione si traduce nell'impegno europeo a contribuire e guidare l'azione dei Governi nazionali al fine di ridurre i divari tra le varie regioni d'Europa, che si trovano ad avere differenti livelli di sviluppo e che può essere compresa attraverso l'esperienza storica.

In particolare, si fa riferimento al Rapporto Delors, presentato al Consiglio Europeo nel 1989 sull'Unione Economica e Monetaria, secondo cui la crescente integrazione economica in assenza di politiche equilibrate potrebbe avere un effetto negativo sulle regioni periferiche.

Seguendo tale approccio teorico, sulla base di fattori contestuali e strutturali favorevoli ad alcune aree, come ad esempio i fattori produttivi specializzati, le infrastrutture di alta qualità e la presenza di forza lavoro qualificata, l'integrazione potrebbe accelerare la polarizzazione delle attività economiche in queste aree, favorendone lo spostamento dalle regioni meno sviluppate. Questo causerebbe un ampliamento dei divari dello sviluppo, tra i territori che la politica regionale europea

⁵¹ Relazione sullo stato di attuazione della politica di Coesione europea e nazionale, programmazione 2014-2020, 15 febbraio 2023.

⁵² Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale, programmazione 2014-2020, 15 febbraio 2023.

dovrebbe contrastare, sostenendo e indirizzando l'impegno a realizzare aggiustamenti strutturali che dovrebbero far sì che le regioni meno sviluppate raggiungano quelle più ricche⁵³.

A distanza di più di trent'anni, nella relazione pubblicata dalla Commissione Europea, l'Ottava Relazione sulla Coesione nell'UE si evidenzia come l'Italia risenta, in modo particolare, del fenomeno della "Trappola dello sviluppo", per cui, non si verifica, nei territori attesi, la riduzione dei divari tra le regioni ma si rileva al contrario una tendenza all'aumento delle disparità, per forza di cose, accentuata in questo momento storico da condizioni congiunturali peculiarmente critiche. Ciò emerge in particolare dal confronto tra le regioni del mezzogiorno d'Italia e le regioni europee.

Il paradosso spiega perché il meccanismo della Politica di Coesione non ha avuto successo in tutti i Paesi europei, in particolare negli Stati dell'Europa meridionale: Italia, Grecia, Spagna e Portogallo hanno subito un arresto nel progresso delle regioni meno sviluppate e si è creato un fenomeno di stagnazione dei redditi medi⁵⁴.

L'Italia, e in particolare le regioni dell'Italia Meridionale hanno evidenziato una tendenza contraddittoria rispetto alle teorie dominanti, secondo cui la crescita economica è tanto maggiore quanto è più basso il livello del PIL pro capite iniziale.

Nella relazione, si esplicita che il rischio che una regione di uno Stato membro si ritrovi nella "Trappola dello sviluppo" viene calcolato in riferimento alla crescita del PIL, dell'occupazione e della produttività in relazione al livello di crescita dello Stato⁵⁵.

Si ritrovano ad essere intrappolate nello sviluppo le regioni che vivono una situazione di stagnazione dello sviluppo per almeno 15 anni. Come preannunciato, tali regioni si trovano in particolare in Italia e in Grecia e pur ottenendo aiuti sostanziali da parte della Politica di coesione non sono riuscite a sostenere una crescita a lungo termine.

In particolare, nonostante ricevano ingenti somme si riscontra una minima percentuale di spesa sostenuta, posizionandosi così agli ultimi posti tra gli Stati membri dell'UE.

L'indice sopracitato è uno dei dati che consentono di monitorare la situazione economica degli Stati membri e delle singole regioni nella *Open data Platform* del portale "*Cohesion Open Data Platform*", in cui si possono visualizzare i dati delle risorse programmate, le risorse allocate e la spesa sostenuta dai beneficiari.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale, programmazione 2014-2020, 15 febbraio 2023, pag. 5-11.

In questa sede risulta interessante sottolineare l'impatto delle condizioni congiunturali sull'attuazione della Politica di Coesione in Italia.

Gli obiettivi di quella che è considerata la principale politica di investimento che l'UE rivolge alle regioni europee sono: sostenere la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e di migliorare la qualità della vita. Circa un terzo delle risorse del quadro finanziario dell'UE sono indirizzate alla Politica di Coesione.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi, l'Unione Europea stipula un accordo di partenariato singolarmente, con ognuno degli Stati membri, sulla base del quale, insieme alle regole per la gestione dei Fondi, vengono assegnate le risorse che si sommano a quelle nazionali.

Le risorse provengono quindi dal bilancio europeo e dal bilancio nazionale ed in base a ciò si distingue la politica di Coesione europea, da quella nazionale, e si integrano per raggiungere gli obiettivi comuni di coesione.

In particolare, i principali fondi Strutturali e di Investimento (SIE) riferiti all'ultimo ciclo di programmazione 2014-2020 sono: Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Il Fondo Sociale Europeo (FSE) a livello europeo. Invece i principali fondi nazionali sono: Il fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche europee ed il fondo di Sviluppo e Coesione⁵⁶.

La riforma che ha effettivamente avviato la Politica di coesione è stata la riforma del 1988, predisposta dall'atto Unico del 1986 e ha introdotto, tra l'altro, elementi innovativi ampliando la dotazione finanziaria ha istituito le regole di funzionamento dei fondi europei.

Nel 2011 è stato affiancato alle risorse per la politica di coesione il già esistente Fondo per le Aree sottosviluppate⁵⁷: il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) con la finalità di ridurre il divario economico sociale e territoriale, tra le diverse aree del paese⁵⁸.

Si sono susseguiti diversi strumenti programmatori ordinari del fondo, fino a quando nel 2019 è intervenuto il legislatore istituendo un unico strumento, il Piano di Sviluppo e Coesione (PSC) anche se non vi sono rientrate tutte le assegnazioni finanziarie. Inoltre, si prevede la regola del definanziamento nel caso in cui sia stata riscontrata inosservanza dei termini per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti.

In tale contesto, è opportuno far riferimento allo scoppio della pandemia di COVID-19 che ha fatto sì che venissero istituite delle sezioni speciali dei piani finanziari, per semplificare le

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ai sensi dell'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n.289 istituisce il Fondo per le Aree sottosviluppate.

⁵⁸ Art. 119 Costituzione e art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

riprogrammazioni ed in particolare la sezione n.1 “Risorse FSC contrasto effetti COVID” e la sezione n.2 “Risorse FSC per la copertura di interventi ex fondi strutturali 2014-2020”⁵⁹.

Oltre a ciò, è stata istituita la rendicontazione delle spese emergenziali e nei casi in cui fossero risultate insufficienti le risorse del FSC (riprogrammabili), si sarebbero utilizzate delle delibere del CIPESS per ottenere nuove assegnazioni di risorse a carattere temporaneo.

Riguardo alla programmazione 2014-20, nell’accordo di Partenariato sono state individuate negli 11 Obiettivi Tematici le scelte di investimento dal Regolamento UE 1303/2013⁶⁰ sulle disposizioni comuni, sui fondi della Politica di coesione e delle risorse per Obiettivo Tematico di regioni e risultato atteso. Successivamente all’approvazione dell’accordo di Partenariato, avvenuta con decisione della Commissione europea nel 2014, sono state apportate delle modifiche per fronteggiare l’emergenza pandemica, nel corso del 2019.

È stato necessario rimodulare gli indirizzi strategici per l’allocazione delle risorse e creare una maggiore flessibilità degli strumenti, in particolare attraverso: l’ampliamento del tetto massimo per il finanziamento degli investimenti sulle infrastrutture stradali previsto dall’Accordo di Partenariato; il trasferimento delle risorse dal Programma Operativo “Imprese e Competitività” all’ “iniziativa PMI”, al sostegno alle reti ferroviarie di rilevanza nazionale ed in fine il finanziamento per la bonifica da amianto negli edifici pubblici.

In particolare, i problemi da fronteggiare in quel momento erano incrementare la flessibilità e riuscire a soddisfare il considerevole fabbisogno di spesa nel sistema sanitario.

L’Unione Europea su sollecitazione dei Paesi membri ha adottato, nel corso del 2020, diverse iniziative regolamentari per rendere rapida ed efficace l’azione dei Fondi, anche attraverso la messa a disposizione di una maggiore liquidità.

Nel 2022 è scoppiata la guerra in Ucraina e ciò ha fatto in modo che si rendesse necessaria una risposta della Politica di Coesione.

In particolare, con l’iniziativa *Cohesion’s Action for Refugees in Europe CARE* sono state apportate modifiche ai Regolamenti al fine di fronteggiare le nuove sfide emergenziali che sostanzialmente si ponevano in continuità con quanto previsto dalle iniziative messe in atto per la pandemia di COVID-19.

⁵⁹ L’importo complessivo dei piani finanziari è pari a 81,301,9 milioni di euro di cui 74.909,8 milioni di euro per le sezioni ordinarie e 6.392 milioni di euro per le sezioni speciali.

⁶⁰ Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante disposizioni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo Agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul fondo di coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Nel dettaglio, le modifiche riguardavano: l'allungamento del periodo contabile 2021-22 per l'utilizzo dell'opzione del cofinanziamento UE del 100 per cento, l'incremento del prefinanziamento agli Stati membri prevedendo una liquidità aggiuntiva di circa 452 milioni di euro; la previsione di ulteriore flessibilità per i pagamenti dei programmi 2014-20 del saldo finale e l'introduzione per i progetti che risultano essere in ritardo di attuazione. Dopo lo scoppio del Conflitto in Ucraina è stata apportata un'ulteriore modifica, istituendo una clausola di salvaguardia.

Essa prevede la possibilità di concludere i progetti, non ancora ultimati, nell'ambito dei programmi 2021-27⁶¹ oltre ad una maggiore flessibilità nella riprogrammazione delle risorse.

In fine, il Regolamento (UE) 2022/2039⁶² ha disposto l'iniziativa FAST CARE che prevede l'incremento del tasso del prefinanziamento per i programmi FSE Plus 2021-27 e FESR per circa 3,5 miliardi di euro. In particolare, per l'Italia la somma risulta essere 411 milioni di euro⁶³.

È rilevante per l'analisi citare, infine, la Decisione di esecuzione della Commissione che risponde alla necessità di integrazione della programmazione 2021-27 con il PNRR.

La stipula dell'accordo di Partenariato dell'Italia per la programmazione 2021-27 è avvenuta precedentemente allo scoppio del conflitto in Ucraina.

Nonostante ciò, vi era la novità di dover tener conto in particolar modo rispetto al passato dell'integrazione e della coordinazione con le altre politiche di riforma e sviluppo ed in modo preponderante con il PNRR.

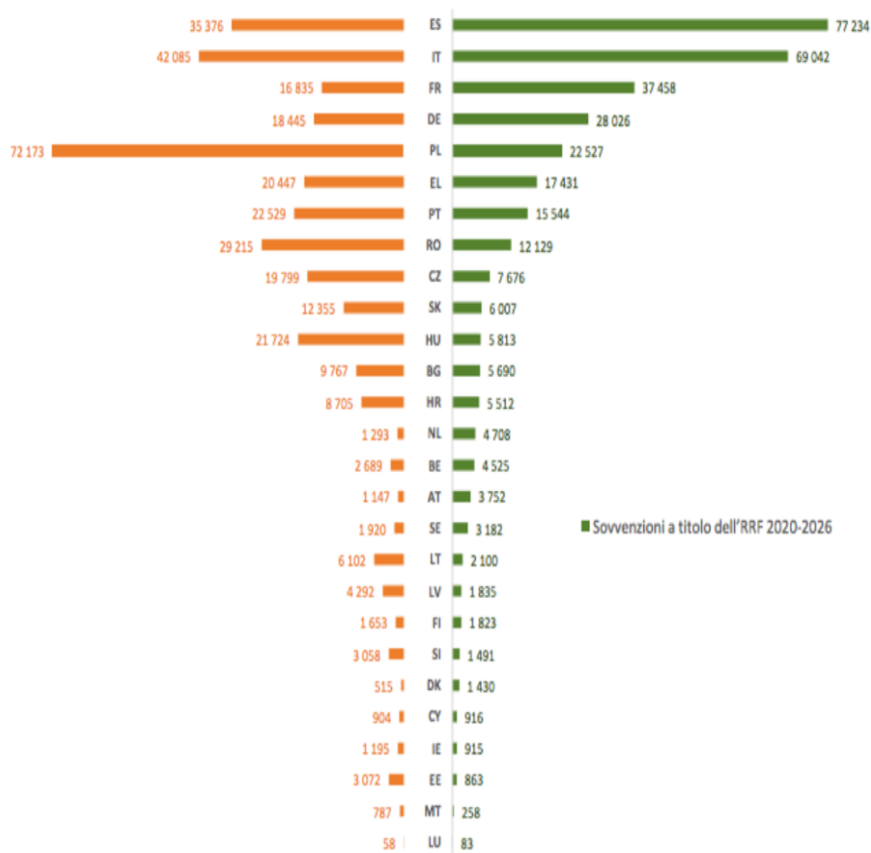
L'Italia, anche rispetto al Dispositivo di Ripresa e Resilienza, risulta essere tra i primi paesi per le risorse assegnate come evidenzia l'immagine sottostante.

⁶¹ Superiori ad un milione di euro.

⁶² Regolamento (UE) n.2039/2022 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) 2021/1060 per quanto concerne la flessibilità addizionale per affrontare le conseguenze dell'aggressione militare da parte della Federazione russa FAST-CARE (assistenza flessibile ai territori).

⁶³ "I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza un'analisi comparativa." Analisi 01, Corte dei conti Europea 2023.

Fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 e assegnazione delle sovvenzioni RRF per Stato membro, in milioni di euro



“Finanziamenti a titolo della politica di coesione e assegnazione finale delle sovvenzioni a titolo dell’RRF, per Stato membro” (in milioni di euro, a prezzi correnti)

Fonte: “I finanziamenti dell’UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un’analisi comparativa”. Analisi 01, Corte dei Conti Europea. 2023

Fonte: “I finanziamenti dell’UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la Ripresa e la Resilienza un’analisi comparativa.” Analisi 01, Corte dei conti Europea 2023.

Secondo un’analisi comparativa eseguita dalla Corte dei conti Europea⁶⁴ la concomitanza tra gli interventi della politica di coesione dell’UE e l’attuazione del PNRR, fa sì che gli Stati membri possano scegliere se finanziare gli investimenti utilizzando i fondi della Politica di coesione o quelli dell’RRF.

Dalla legislazione che li regola viene previsto che gli investimenti debbano essere programmati e attuati, in modo tale che si integrino i due strumenti evitando sovrapposizioni. Si richiede, per altro,

⁶⁴ “I finanziamenti dell’UE a titolo della Politica di coesione e del dispositivo per la Ripresa e la Resilienza: un’analisi comparativa” Analisi 01, Corte dei conti Europea 2023”.

la stesura di documenti di programmazione che definiscano le modalità attraverso cui si concretizzerà la complementarità⁶⁵ e si stabilisce il divieto del doppio finanziamento⁶⁶.

Proprio l'accordo di partenariato ha sottolineato la necessità di evitare una sovrapposizione tra i due strumenti e ha dettato delle linee guida per assicurarne la complementarità, specificatamente per alcuni ambiti particolarmente rilevanti: energia, ambiente, digitale, salute, trasporti.

In totale le risorse della programmazione 2021-2027 instradate attraverso l'Accordo di Partenariato risultano pari a circa 74 miliardi di euro.

In previsione degli ultimi risvolti riguardanti il PNRR e la centralità del REPowerEU tali strumenti non saranno in ogni caso sufficienti, ma avranno bisogno di essere rafforzati.

1.2 IL REPOWEREU

In risposta alle perturbazioni e alle difficoltà del mercato energetico mondiale, conseguenti all'invasione russa dell'Ucraina, la Commissione Europea ha adottato il REPowerEU.

La Commissione il 18 maggio 2022 ha esposto la proposta di modificare al Regolamento che ha istituito il dispositivo di Ripresa e Resilienza in modo da integrare con capitoli REPowerEU i piani nazionali già presentati dagli Stati membri. È stato inoltre pubblicato un documento contenente gli orientamenti sui Piani nazionali per la Ripresa e la Resilienza nell'ambito del REPowerEU.

Si tratta di un piano contenente misure per risparmiare energia, produrre energia pulita e diversificare l'approvvigionamento energetico, prevede infatti manovre finanziarie e proposte legislative per costruire in Europa le infrastrutture essenziali.

La necessità si è accentuata con la nuova realtà geopolitica e del mercato dell'energia, che ha imposto un'accelerazione drastica sia della transizione verso l'energia pulita, sia del raggiungimento dell'obiettivo dell'indipendenza energetica dell'Europa dai fornitori esterni e dai combustibili fossili.

Con il REPowerEU si sta assistendo ad un cambio di paradigma rispetto al PRR poiché, vista l'estrema urgenza di rendere l'Unione Europea indipendente dalle importazioni dalla Russia, non saranno aperti dei bandi alla concorrenza per la costruzione di nuove infrastrutture; ma si procederà con una procedura negoziata ristretta indetta dai singoli Stati membri con i maggiori esponenti del mercato energetico.

⁶⁵ Articolo 28 del Regolamento n. 241/2021, articoli 11 e 22, paragrafo 3, lettera a, del Regolamento (UE) n. 1060/2021 recante disposizioni comuni, "RDC".

⁶⁶ Ai sensi dell'art. 62 del Regolamento (UE) n.241/2021.

Più precisamente, infatti, la Commissione con il REPowerEU pone come principale obiettivo da raggiungere, ancor prima della transizione energetica, il rafforzamento delle scorte energetiche e l'indipendenza dell'Europa dai combustibili fossili russi prima del 2030⁶⁷.

L'85% degli Europei ritiene che si dovrebbe ridurre il prima possibile la dipendenza dell'UE dal gas e dal petrolio russi per sostenere l'Ucraina. L'Europa può raggiungere più velocemente tale obiettivo agendo come Unione.

Nel piano sono stabilite le misure da attuare per:

1. ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili russi, accelerare la transizione verde e contemporaneamente aumentare la resilienza del sistema energetico dell'UE, di cui i punti focali sono:
 - diversificare ed incrementare la collaborazione tra l'UE e i partner internazionali;
 - trovare forniture energetiche alternative, nel breve termine trovare forniture alternative di gas, petrolio e carbone e a lungo termine anche di idrogeno rinnovabile⁶⁸.
2. Risparmiare l'energia (tutti i cittadini, le imprese e le organizzazioni) e la previsione di misure di emergenza in casi di interruzione di approvvigionamento;
3. accelerare la diffusione dell'energia pulita, in particolare attraverso le rinnovabili che costituiscono l'energia più economica e pulita a nostra disposizione e possono essere prodotte internamente decrementando la necessità delle importazioni di energia.

Il REPowerEU nasce quindi dall'idea e dalla necessità di accelerare la transizione verde e stimolare ingenti investimenti nell'energia rinnovabile. Deve essere consentito alle industrie e ai trasporti di sostituire più rapidamente i combustibili fossili per ridurre le emissioni e la dipendenza.

La transizione energetica con il passare del tempo riuscirà a far calare i prezzi dell'energia e a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi. Ciò sarà possibile con un'espansione massiccia delle rinnovabili, l'abbandono del calore e dei combustibili di origine fossile nell'industria nell'edilizia e nei trasporti e un'elettrificazione più rapida.

La Commissione propone di incrementare l'obiettivo previsto per il 2030 per le rinnovabili dal 40% al 45% e di portare la capacità complessiva di produzione di energia rinnovabile a 1236 GW⁶⁹.

⁶⁷ Data prevista prima dello scoppio del conflitto.

⁶⁸ Regolamento (UE) n.2039/2022.

⁶⁹ Unità di misura della potenza pari 10^9 watt. Utilizzata per misurare la potenza prodotta in grande scala.

Inoltre, la sostituzione del carbone, del petrolio e del gas nei processi industriali contribuirà a ridurre drasticamente la dipendenza energetica dalla Russia, favorendo anche il rafforzamento della competitività industriale e il sostegno della leadership tecnologica a livello internazionale. A sua volta il settore industriale avrà un ruolo fondamentale per l'aumento della produzione di attrezzature e delle componenti necessarie per trasformare rapidamente il sistema energetico.

Per finanziare il REPowerEU servono entro il 2027 investimenti, supplementari, pari a 210 miliardi di euro, per raggiungere l'obiettivo di eliminare gradualmente le importazioni di combustibili fossili dalla Russia il costo sarà di circa 100 miliardi di euro l'anno.

Gli Stati membri aggiungeranno, quindi, un capitolo REPowerEU ai loro piani di ripresa e resilienza per indirizzare gli investimenti verso le priorità del piano e attuare le riforme.

Il dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) è necessario per realizzare il piano, poiché fornisce fondi supplementari dell'UE. In particolare, gli Stati membri hanno la possibilità di utilizzare i prestiti rimanenti del dispositivo⁷⁰ oltre alle nuove sovvenzioni finanziate attraverso la messa all'asta di quote del sistema di scambio delle emissioni, attualmente detenute nella riserva stabilizzatrice del mercato⁷¹.

Tra le fonti di finanziamento vi sono i finanziamenti della Politica di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, il meccanismo per collegare l'Europa, il Fondo per l'innovazione, i finanziamenti nazionali e dell'UE a sostegno degli obiettivi REPowerEU, misure fiscali nazionali, investimenti privati e la Banca Europea per gli Investimenti⁷².

Inoltre, è prevista la stipula di partenariati a lungo termine, reciprocamente vantaggiosi, che puntino a promuovere le energie rinnovabili e ad incrementare l'efficienza energetica in tutto il mondo attraverso la cooperazione sulle tecnologie verdi e l'innovazione. È stata creata una nuova piattaforma energetica dell'UE con la funzione di aggregare la domanda, coordinare l'uso delle infrastrutture, predisporre gli acquisti congiunti di gas e idrogeno e negoziare con i partner internazionali.⁷³

Nel dettaglio, nel documento presentato dalla Commissione Europea si fornisce una stima del fabbisogno di investimenti e dei costi aggiuntivi per ridurre a zero la dipendenza dai combustibili fossili russi entro il 2027, con particolare attenzione all'uso del gas naturale. Il divorzio tra l'UE e le

⁷⁰ Attualmente pari a 225 miliardi di euro.

⁷¹ 20 miliardi di euro.

⁷² Si rimanda al capitolo II per l'analisi degli strumenti finanziari.

⁷³ Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale, programmazione 2014-2020, 15 febbraio 2023.

importazioni di combustibili fossili dalla Russia è già iniziato ma sarà lungo e attraverserà diverse fasi con effetti sulla domanda e sull'offerta.

Tenendo conto di questi elementi, l'analisi presentata dalla Commissione evidenzia che l'attuazione dell'intero potenziale di riduzione della dipendenza a zero richiederebbe 300 miliardi di euro cumulativi da oggi al 2030. Invece, fino al 2027 la transizione richiederà circa 210 miliardi di euro di investimenti.

Il totale degli investimenti di REPowerEU corrisponde a circa il 5% del totale degli investimenti Fit-for-55⁷⁴ e la Commissione stima che con le misure combinate l'UE potrebbe risparmiare 80 miliardi di euro sull'importazione di gas, 12 miliardi di euro sulle importazioni di petrolio e 1,7 miliardi di euro sulle importazioni di carbone all'anno.

Per l'Italia la piena attuazione delle proposte Fit-for-55 ridurrebbe il consumo di gas del 30%, che corrisponde a 116 miliardi di metri cubi, entro il 2030.

Secondo l'analisi della Commissione, la distribuzione energetica e l'elettrificazione, insieme ad un'ulteriore diversificazione delle importazioni di gas e ad un'accelerazione della decarbonizzazione, hanno il potenziale per fornire, congiuntamente, almeno l'equivalente di 155 miliardi di metri cubi di importazioni di gas russo entro il 2027.

Il documento analizza, in particolare, come i livelli più elevati delle energie rinnovabili che raggiungono il 45% di efficienza energetica ⁷⁵ contribuiscono agli obiettivi di REPowerEU; il raggiungimento degli obiettivi si basa, infatti, sull'aumento dell'idrogeno e del bio-metano rinnovabili. Pertanto, il documento di lavoro della Commissione esamina le modalità attraverso cui è possibile accelerare lo sviluppo dell'idrogeno e del bio-metano.

L'aumento della diffusione dell'idrogeno rinnovabile ridurrà la nostra dipendenza delle importazioni di gas naturale, del carbone e del petrolio dalla Russia e contribuirà ad accelerare la transizione energetica dell'UE. Per questo motivo la comunicazione sul REPowerEU dell'8 marzo ha menzionato l'acceleratore dell'idrogeno con l'ambizione di utilizzare 20 milioni di tonnellate di idrogeno rinnovabile nel 2030 nell'UE.⁷⁶ Si descrivono i settori prioritari in cui può essere utilizzata la maggiore quantità di idrogeno rinnovabile e quali sono le misure che ne consentirebbero l'adozione, identifica le possibili attività e il sostegno per il rapido sviluppo delle infrastrutture necessarie per l'idrogeno, compresi i gasdotti, gli stoccaggi e i terminali, e stabilisce come l'UE potrebbe

⁷⁴ Camera dei deputati Ufficio Rapporti con l'Unione europea, XVIII Legislatura, Dossier n.58, 17 dicembre 2021.

⁷⁵ -13% del consumo finale di energia.

⁷⁶ Regolamento (UE) n.2039/2022.

intensificare il suo impegno internazionale e coordinare le sue azioni per facilitare l'importazione di 10 milioni di tonnellate di idrogeno rinnovabile, garantendo al contempo il rispetto degli obblighi commerciali internazionali dell'UE. È previsto, inoltre, l'aumento della produzione di biometano fino a 35 miliardi di metri cubi entro il 2030.

Il documento di lavoro presenta una serie di possibili azioni per raggiungere questi ambiziosi obiettivi. Le azioni riguardano quattro aree chiave e potrebbero sbloccare l'intero potenziale di biogas e biometano, esistente, in tutti gli Stati membri dell'UE e non solo faciliterebbero l'aumento della produzione di biogas, ma darebbero anche impulso alla sua successiva conversione in biometano, rispettando i rigorosi criteri ambientali concordati nella RED II⁷⁷.

Le azioni mirano anche a facilitare l'integrazione del biometano nel mercato interno del gas dell'UE, per far ciò è necessario un ulteriore coordinamento del sostegno al biogas e al bio-metano a livello europeo, nazionale e regionale. Le sfide includono anche il miglioramento della diffusione delle infrastrutture, l'accesso ai finanziamenti e il sostegno alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione.

Vi sono degli investimenti particolarmente rilevanti al fine della buona riuscita del piano, tra cui la riduzione della domanda di gas e gli investimenti per le nuove tecnologie, tra cui:

- ridurre il più rapidamente possibile la dipendenza delle abitazioni, degli edifici, dei trasporti, dell'industria e del sistema elettrico dai combustibili fossili, incrementando tra l'altro i guadagni in termini di efficienza energetica attraverso l'aumento della quota di energie rinnovabili e affrontando le strozzature infrastrutturali;
- diversificare le forniture di gas, aumentando le importazioni di GNL e di gasdotti da fornitori non russi e aumentando i livelli di bio-metano (prodotto a livello nazionale) e di idrogeno rinnovabile (prodotto a livello nazionale e importato).

In questa sede, i combustibili fossili considerati sono il carbone, il petrolio e i prodotti petroliferi raffinati ed in particolare il gas naturale.

È interessante sottolineare che l'analisi della Commissione prende in considerazione tre dimensioni alle quali corrispondono diverse opzioni e ad azioni politiche diverse.

In primo luogo, quanto velocemente possono essere implementate queste misure, in secondo luogo quanto risultano efficienti dal punto di vista dei costi ed in fine quanto sono ecologiche (le misure

⁷⁷ Direttiva UE n. 2001/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla promozione dell'uso dell'energia delle fonti rinnovabili, dell'11 dicembre 2018.

non dovrebbero portare ad asset incagliati e dovrebbero essere a prova di futuro per quanto possibile)⁷⁸.

Ad esse possono corrispondere diverse azioni politiche sia dal lato dell'offerta che della domanda.

Nel breve termine le ipotesi sono:

- ulteriori investimenti in efficienza energetica e innovazione;
- lo sviluppo della produzione dell'infrastruttura del bio-metano;
- un'ulteriore diffusione del fotovoltaico, dell'eolico on-shore e off-shore e integrazioni dei sistemi energetici;
- ulteriori investimenti nella rete elettrica e nello stoccaggio;
- la costruzione nuove infrastrutture limitate per GNL e gasdotti;
- l'adattamento delle reti del gas esistenti al bio-metano e alle fonti rinnovabili.

Nel lungo termine invece:

- lo sviluppo della produzione di idrogeno rinnovabile;
- sviluppo delle infrastrutture per l'idrogeno.

L'analisi esamina, inoltre, gli investimenti necessari per costruire un sistema energetico strutturalmente nuovo e indipendente dalla Russia come produttore di combustibili fossili.⁷⁹

La tabella che segue si focalizza su un discostamento graduale dal gas russo e valuta le opzioni per un'ulteriore riduzione della domanda di gas e il relativo fabbisogno di investimenti rispetto allo scenario Fit-for-55, si basa sul confronto dei risultati degli scenari di modellazione di REPowerEU e dell'attuazione del pacchetto Fit-for-55 utilizzando il modello PRIME⁸⁰.

Gli investimenti elencati nella tabella seguente riguardano l'attuazione di tutte le misure previste dalla comunicazione REPowerEU, che rispondono tra alle esigenze specifiche per il graduale discostamento dalla Russia entro il 2027; in particolare, si tratta di investimenti per le nuove infrastrutture per il GNL e i corridoi per i gasdotti, per l'efficienza energetica, per le energie rinnovabili, per le pompe di calore, per l'idrogeno rinnovabile, compresi gli elettrolizzatori e il biometano.⁸¹

⁷⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, Strasburgo 8/03/2022

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Camera dei deputati Ufficio Rapporti con l'Unione europea, XVIII Legislatura, Dossier n.58, 17 dicembre 2021.

⁸¹ Regolamento (UE) n.2039/2022.

Potenziabili misure e investimenti per ridurre la dipendenza dal gas russo attraverso la tecnologia, oltre al pacchetto Fit-for-55.

Timing	Measure	bcm (in 2030)	€ bn investments (2022-2030)	Justification/ explanation of the bcm figure	Eligibility under EU financial programmes
Ff55 savings by 2030	Total of all Fit-for-55 measures	116		Fit-for-55 modelling estimates 30% natural gas savings	-
Short-term prepared-ness	Diversification (additional LNG using existing infrastructure)	50		RePowerEU Communication COM(2022) 108 final	-
	Diversification of pipeline imports using existing infrastructure	10	-	In 2030, long term contracts account for about 110 bcm (of which about 55 bcm are take-or-pay contracts)	-
	Delayed phase-out and more operating hours for coal	24	2	Using existing capacity. The investment refers to CAPEX. The fuel cost (coal) is not included (OPEX). The total expenditure of the switch from gas to coal is the sum of CAPEX and OPEX.	-
	Abandoned phase-out nuclear plants	7	- ⁵	Recent political decisions in BE and FR	-
	Fuel switch in the residential and service sectors	9		Fuel switch driven by price changes	
	EU Save: Demand measures (behaviour)	(10)	-	Measure 9 of the IEA plan on gas in the EU (gas saving counted under energy efficiency)	-
	EU Save: Industry curtailment	-	-	Emergency measure	-

Timing	Measure	bcm (in 2030)	€ bn investments (2022-2030)	Justification/ explanation of the bcm figure	Eligibility under EU financial programmes
Mid-term (until 2027)	New LNG infrastructure and pipeline corridors	-	10	These infrastructure and pipelines facilitate the full effect of the diversification. Compared to average EU LNG imports of 7 bcm/month (in 2019-21), the EU system could absorb an additional 3.8 bcm/month (45.6 bcm/year) of LNG if bottlenecks are removed. However, there are currently only 8 to 10 available Floating Storage Regassification Units LNG terminals in the world. ⁶	Modernisation Fund ⁷ , RRF ⁸ , CEF ⁹ , ERDF and CF, for projects on the 5 th PCI list
	Additional investments in the power grid and storage	-	39	The storage is about 10bn.	CEF, InvestEU ¹⁰ , HE ¹¹ , ERDF ¹² , CF ¹³ , JTF ¹⁴ , RRF, ETF Funds ¹⁵
	Biomass in power generation	1	2	In line with the sustainability criteria of the Renewable Energy Directive.	HE, InvestEU, LIFE, ERDF, CF, JTF, RRF, ETS Funds, RES EU FM, EAFRD ¹⁶

Timing	Measure	bcm (in 2030)	€ bn investments (2022-2030)	Justification/ explanation of the bcm figure	Eligibility under EU financial programmes
	Energy Efficiency and Heat Pumps	37	56	Incl. Energy efficiency in buildings; Lower final electricity demand;	HE ¹⁷ , InvestEU, LIFE, ERDF, CF, JTF, RRF, ETS Funds
	PV and wind	(21 bcm See justification)	86	In the scenario, about 12 bcm is achieved through almost 4Mt of additional domestic hydrogen production and 9 bcm through additional substitution of gas in the power system. These bcm savings are distributed across the other sectors in the table.	HE, InvestEU, CEF ¹⁸ , LIFE, ERDF, CF, JTF, RRF, ETS Funds, RES EU FM ¹⁹
	Sustainable bio-methane	17	37	Increased use in households, industry and agriculture. The total (with Fit for 55) adds up to 35 bcm in 2030.	InvestEU, ERDF ²⁰ , CF ²¹ , JTF ²² , CEF ²³ , ETS Funds ²⁴ , EAFRD
	Reduced use in industry	12	41	Incl. Electrification, energy efficiency, and fuel substitution (incl. hydrogen); Excl. the cost of production of hydrogen and biogas/bio-methane; Excl. refineries.	HE, ETS Funds, InvestEU, ERDF, CF, RRF
Long-term needs (by 2027 & beyond)	Renewable hydrogen	27 (domestic and import)	27	€27 bn is direct investment in electrolyzers and distribution of hydrogen in the EU.	CEF, InvestEU, HE, ETS Funds, RRF, ERDF, CF, JTF ²⁵

Timing	Measure	bcm (in 2030)	€ bn investments (2022-2030)	Justification/ explanation of the bcm figure	Eligibility under EU financial programmes
				(excludes the investment of solar and wind electricity needed to produce green hydrogen; and excluding the investments needed for the imported renewable hydrogen) About 6.6 Mt is produced domestically and included in the Fit-for-55 scenario. RePowerEU increases the domestic production by 3.4 Mt while 6 Mt of renewable hydrogen and approximately 4 Mt of ammonia are imported. Out of the approximately additional 10 Mt hydrogen, 8 Mt replace 27 bcm of gas, whereas the remaining 2 Mt replace oil and coal.	
Total		310	300		

Fonte: European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets; accompanying the document: Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions; 18 Maggio 2022.

Questi investimenti però non riescono a dare una copertura totale agli impatti delle sanzioni sul mercato del petrolio e sulle fluttuazioni della domanda di gas e di carbone; né sono risultati sufficienti, attualmente gli investimenti per le infrastrutture esistenti per raggiungere la diversificazione dell'approvvigionamento di gas.

Poiché l'analisi si concentra sul gas la tabella non include i trasporti i cui investimenti sono simili nelle proiezioni REPowerEU e Fit-for-55⁸².

Attuando il piano, la domanda di petrolio⁸³ e di carbone dovrebbe diminuire rispettivamente del 28% e del 50% tra il 2022 e il 2030⁸⁴, la riduzione della domanda di carbone dovrebbe essere sufficiente a sostituire completamente le importazioni di carbone russo entro il 2027⁸⁵.

Il sistema energetico sarà modificato, principalmente, da tre fattori, al di là delle proposte di Fit-for-55; in primo luogo, dallo sganciamento dalle importazioni di gas russo, con la conseguente necessità di nuovi fornitori e punti di ingresso alternativi nell'UE, percorsi alternativi di gasdotti intra-UE e infrastrutture adatte⁸⁶.

In secondo luogo, dal notevole aumento del livello di ambizione rispetto al pacchetto Fit-for 55 per quanto riguarda le alternative al gas, la diffusione delle energie rinnovabili e le misure strutturali per la domanda, come l'efficienza energetica. Riguardo a ciò è interessante menzionare le diverse alternative ipotizzate dalla Commissione:

- le rinnovabili raggiungono una quota del 45% nel 2030;
- l'efficienza energetica raggiunge una quota del 13% nel 2030;
- la produzione di biometano raggiunge 35 bcm⁸⁷ nel 2030;
- l'uso di idrogeno rinnovabile raggiunge 20 Mt;
- Si raggiunge l'obiettivo di almeno -55% di gas serra previsto nel pacchetto Fit-for-55.

⁸² European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets; accompanying the document: Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions; 18 Maggio 2022.

⁸³ Nonostante attualmente vi sia un certo spostamento dal gas al carbone e al petrolio.

⁸⁴ La domanda di carbone dovrebbe diminuire del 36% rispetto al 2020.

⁸⁵ European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, 18 Maggio 2022.

⁸⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, Strasburgo 8/03/2022.

⁸⁷ Bcm: billion cubic meters.

L'ultimo fattore sono prezzi, si prevede che i prezzi siano persistentemente più alti del periodo di riferimento ⁸⁸, il parere degli esperti è che gli eventi attuali frammenteranno temporaneamente i mercati del petrolio e del carbone provocando un aumento dei prezzi e si riequilibreranno soltanto nel medio termine. Le traiettorie dei prezzi dei combustibili utilizzate negli scenari REPowerEU e Fit-for-55 sono riportate nella tabella sopra riportata.

L'effetto combinato delle proposte del piano Fit-for-55 e delle misure annunciate nella Comunicazione di marzo genereranno inizialmente, una traiettoria di prezzo più elevata per il gas naturale, la diversificazione del GNL e la realizzazione di nuovi gasdotti, così da avere effetti sulla riduzione della domanda e per ottenere una riduzione cumulativa di 310 bcm di gas naturale entro il 2030 (rispetto al 2020)⁸⁹.

Il REPowerEU *“mira a migliorare la sicurezza energetica dell'UE, nel rispetto dell'efficienza dei costi e del percorso di decarbonizzazione”*⁹⁰, pertanto è nell'interesse dell'UE avere un'ampia gamma di opzioni per consentire una sufficiente flessibilità e prepararsi ad altri eventi imprevedibili, piuttosto che un percorso di transizione molto ristretto.⁹¹

Negli ultimi anni, le importazioni russe sono state significativamente più elevate rispetto al passato, in più la produzione nazionale di gas naturale continua a diminuire, di diversi miliardi di metri cubi ogni anno, nell'UE e nei paesi limitrofi,⁹² per cui non tutte le riduzioni del consumo di gas naturale si tradurranno direttamente in minori importazioni dalla Russia.

Un'altra incertezza è rappresentata dalle traiettorie dei prezzi del gas naturale e degli altri combustibili fossili. Prezzi del gas più alti del normale, come indicato nella tabella, spingono circa 40 bcm fuori dal sistema energetico dell'UE entro il 2030. Se da un lato, i prezzi più bassi del gas sarebbero vantaggiosi per l'economia dell'UE, dall'altro l'incentivo a utilizzare meno gas svanirebbe, e si comprometterebbe probabilmente il distacco definitivo dalla Russia mettendo a rischio la sicurezza energetica dell'UE nel lungo periodo.

Le misure previste dal REPowerEU si basano prevalentemente su una rapida e ambiziosa diffusione di tecnologie prive di combustibili fossili. Diverse strozzature però potrebbero mettere a rischio questa diffusione e gli obiettivi di sicurezza energetica, come la dipendenza dalle terre rare, i vincoli

⁸⁸ Anche se inferiori ai picchi di prezzo osservati nel 2021 e nel 2022.

⁸⁹ Ciò corrisponde a 235 miliardi di metri cubi inclusi i 60 miliardi di metri cubi di misure di diversificazione.

⁹⁰ European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, 18 Maggio 2022, (pag. 12)

⁹¹ European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, 18 Maggio 2022.

⁹² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, Strasburgo 8/03/2022.

della catena di approvvigionamento, la carenza di manodopera qualificata e i finanziamenti. In particolare, l'idrogeno rinnovabile necessita di nuove capacità produttive e di infrastrutture di trasporto dedicate e potrebbe iniziare a contribuire in modo significativo alla diversificazione delle fonti energetiche solo dopo il 2027. Tuttavia, i progetti sull'idrogeno rinnovabile servono alla sicurezza energetica dell'UE a lungo termine e al percorso di decarbonizzazione. I tempi di realizzazione dei progetti giustificano l'avvio precoce delle iniziative per essere pronti alla fase successiva del percorso di decarbonizzazione e a qualsiasi sfida futura in materia di sicurezza energetica.

Inoltre, il potenziale più elevato di riduzione del gas potrebbe consentire all'UE di ritirare le misure temporanee prima del 2027 come, ad esempio, la misura per ridurre il termostato di un grado, o l'aumento delle ore di funzionamento e l'eliminazione ritardata delle centrali elettriche a carbone o ancora l'eliminazione ritardata delle centrali nucleari⁹³.

1.2.1 IL REGOLAMENTO ED IL REPOWEREU

La Commissione ha da poco adottato la modifica del Regolamento (RRF), che detta le linee guida per l'integrazione del capitolo REPowerEU nei PRR.

Dall'adozione del Regolamento sul dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF)⁹⁴, il contesto geopolitico è cambiato notevolmente mettendo in primo piano la sfida dell'indipendenza energetica. Per rispondere alla nuova emergenza energetica, su richiesta del Consiglio europeo, il 18 maggio 2022 la Commissione ha proposto di prevedere nel Regolamento le indicazioni per il piano REPowerEU.

Il Regolamento sui capitoli REPowerEU dei Piani di Ripresa e Resilienza si pone l'obiettivo di migliorare la capacità di affrontare gli obiettivi del REPowerEU:

- la sicurezza energetica;
- la diversificazione dell'approvvigionamento energetico dell'Unione;
- l'aumento della diffusione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica;
- l'incremento della diffusione delle e rinnovabili;
- l'aumento della capacità di stoccaggio dell'energia;

⁹³ Regolamento (UE) n.2039/2022.

⁹⁴ Recovery and Resilience Facility.

- la necessaria riduzione della dipendenza dai combustibili fossili entro il 2030.

Il Regolamento fornisce il quadro necessario per garantire che gli investimenti e le riforme, che dovranno rafforzare la resilienza energetica dell'UE, siano attuati il prima possibile.

Inoltre, si definiscono gli obiettivi specifici del REPowerEU, che devono essere oggetto degli investimenti e delle riforme da includere nei piani di Ripresa e Resilienza e si prevedono fonti di finanziamento innovative specificatamente per sovvenzionare le misure in questione⁹⁵.

Il Regolamento e la sua nuova componente del REPowerEU saranno fondamentali per rafforzare la competitività dell'industria europea, si apre infatti, alla possibilità di significative opportunità di finanziamento aggiuntive per sostenere la transizione dell'industria dell'UE verso la tecnologia a zero o a basse emissioni di carbonio (sulla strada verso lo zero netto).

Gli obiettivi politici sanciti dal Regolamento sono direttamente pertinenti a raggiungere la transizione industriale, la neutralità climatica e il sostegno allo sviluppo di catene di valore nelle tecnologie legate alla transizione verde⁹⁶.

Data l'urgente necessità di affrontare queste sfide, gli Stati membri hanno ricevuto forti raccomandazioni ad integrare nei loro piani modificati misure a favore delle industrie delle tecnologie pulite. Come indicato nella comunicazione adottata dalla Commissione, tali misure dovrebbero consistere principalmente in misure normative per accelerare le procedure di autorizzazione per i progetti di tecnologie pulite, in agevolazioni fiscali o altre forme di sostegno finanziario per incentivare lo sviluppo e riqualificare la forza lavoro in questo settore. La guida si concentra sul processo di modifica dei piani esistenti e spiega le modalità di preparazione dei capitoli del REPowerEU⁹⁷.

Specifica, inoltre, le informazioni che gli Stati membri devono presentare alla Commissione in merito alle ragioni, agli obiettivi e alla natura delle modifiche apportate ai loro PRR.

L'ultima guida presentata dalla Commissione sostituisce quella pubblicata a gennaio 2021⁹⁸, per tutto ciò che concerne l'energia; la precedente però rimane in vigore per la preparazione generale dei PRR.

Nel preparare le modifiche ai propri piani per introdurre i capitoli di REPowerEU è necessario che sia rispettata la priorità assoluta della rapida attuazione dei Programmi di azione regionale,⁹⁹ e che siano tenuti in considerazione i principi cardine dettati dal Regolamento.

⁹⁵ Regolamento (UE) n.2039/2022.

⁹⁶ Regolamento (UE) n.2039/2022.

⁹⁷ Regolamento (UE) n.2039/2022.

⁹⁸ European Commission, Commission staff working document guidance to member State Recovery and Resilience plans, 22 Gennaio 2021.

⁹⁹ Regolamento (UE) n.2039/2022.

In primo luogo, gli Stati membri devono impegnarsi a presentare le richieste di pagamento in tempo per garantire l'avanzamento delle riforme e degli investimenti e consentire un'erogazione tempestiva dei fondi. In secondo luogo, devono presentare le modifiche ai loro PRR integrando i capitoli del REPowerEU rispettando le scadenze predeterminate. Oltre a ciò, è necessario che tengano conto dell'impatto sul profilo di erogazione di qualsiasi modifica al loro PRR iniziale, e devono presentare ogni revisione come parte di un unico addendum. In particolare, i capitoli devono affrontare in modo esaustivo le sfide attuali Europee e dare priorità alle misure la cui attuazione è già in corso.

I restanti prestiti previsti nel Regolamento rappresentano la principale fonte di finanziamento per le riforme e gli investimenti nei capitoli del REPowerEU. Per garantire un'allocazione ottimale di questi prestiti, gli Stati membri devono manifestare il loro interesse a sottoscrivere i prestiti il prima possibile e non oltre 30 giorni dall'entrata in vigore del Regolamento.

Le modifiche apportate ai programmi di sviluppo rurale, ai sensi degli articoli 18 e 20¹⁰⁰, non dovrebbero ridurre l'ambizione complessiva, in particolare, per quanto riguarda le misure relative alle raccomandazioni specifiche per paese e alla transizione verde. Gli investimenti e le riforme supplementari inclusi nei programmi di sviluppo rurale dovrebbero però concentrarsi sugli obiettivi di REPowerEU.

In fine gli Stati membri sono stati invitati ad inviare un resoconto sul punto della situazione e a discutere con la Commissione l'esperienza maturata finora nell'attuazione del dispositivo di Ripresa e Resilienza per stabilire se eventuali modifiche ai rispettivi quadri di attuazione nazionali possano contribuire a migliorare la realizzazione delle riforme e degli investimenti.

La Commissione prevede nel Regolamento che gli Stati membri prima di modificare i loro piani di Ripresa e Resilienza, debbano creare una versione consolidata del loro piano iniziale che rifletta le modifiche introdotte durante la fase di valutazione e che sia pienamente coerente con le rispettive decisioni di attuazione del Consiglio¹⁰¹. Inoltre, è necessario che si presentino i piani modificati sotto forma di addendum ai piani consolidati, dei quali è stato inserito un modello specifico nel Regolamento.

In questa sede, è interessante approfondire l'articolo 19 del Regolamento che prevede che qualsiasi modifica dei piani comporterà una nuova valutazione da parte della Commissione. E l'articolo 20, secondo il quale sarà necessaria una decisione di esecuzione del Consiglio che approvi una valutazione positiva del piano su proposta della Commissione, successivamente, se sarà

¹⁰⁰ Che verranno approfonditi in seguito.

¹⁰¹ Regolamento (UE) n.2039/2022.

necessario, seguirà la firma di un accordo di finanziamento e/o prestito nuovo o aggiuntivo tra la Commissione e lo Stato membro interessato e, prima di qualsiasi movimento finanziario dovranno essere firmati gli accordi operativi.

Gli Stati membri sono tenuti tra l'altro ad avviare un dialogo informale con la Commissione, prima di presentare i PRR modificati, tale dialogo, come quello svolto prima della presentazione dei piani, ha lo scopo di indirizzare gli Stati membri nella preparazione delle modifiche. Nonostante gli Stati membri siano stati sollecitati a presentare PRR modificati entro aprile 2023, il termine ultimo previsto per la presentazione dei piani con una richiesta di prestito è il 31 agosto 2023.

In ogni caso, indipendentemente dal fatto che uno Stato membro richieda o meno un prestito, dato che la scadenza per impegnare gli importi disponibili del restante 30% dell'allocazione delle sovvenzioni è la fine del 2023 sono caldamente invitati a non superare la scadenza di agosto 2023 per la presentazione dei PRR modificati, altrimenti non ci sarebbe alcuna garanzia che il processo di valutazione e adozione possa essere completato in tempo per la firma degli accordi di finanziamento e/o di prestito. In tal caso lo Stato membro rischia di perdere il 30% della sua allocazione finanziaria e il suo accesso ai prestiti¹⁰².

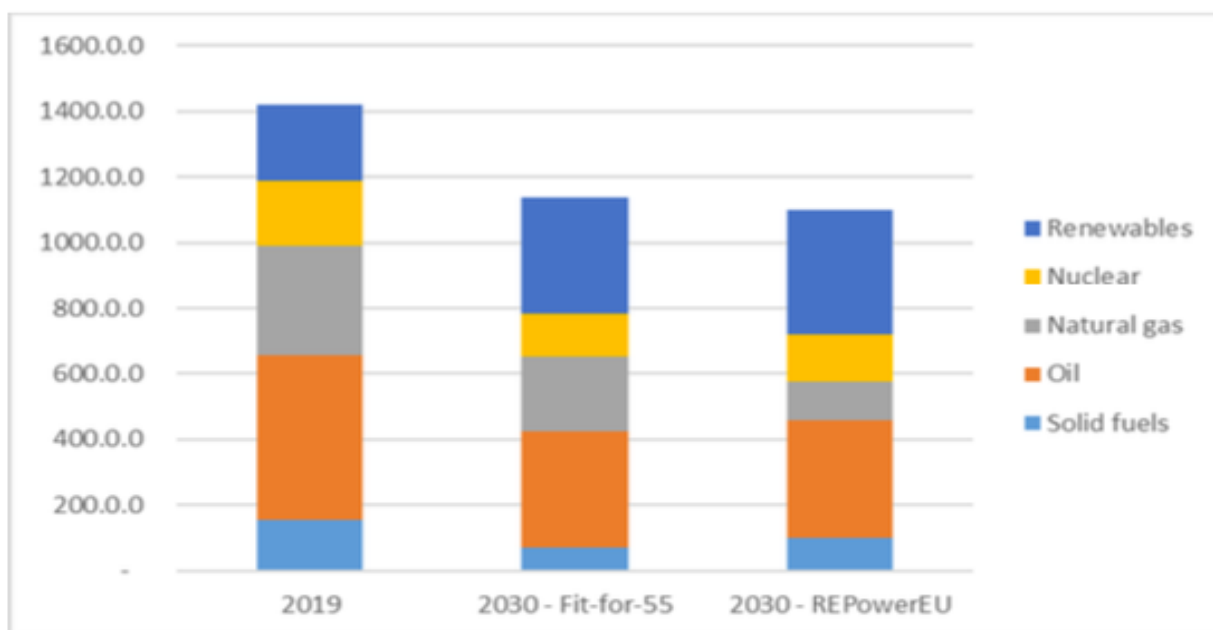
1.2.2 SCENARI POSSIBILI A BREVE TERMINE: L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA ENERGETICO IL GAS, IL CARBONE E IL NUCLEARE

Come effetto diretto degli elevati prezzi del gas naturale, la capacità installata delle centrali a gas sarà inferiore di circa 8 GW entro il 2030 rispetto a quanto previsto nelle proposte Fit-for-55. L'elettricità lorda generata dalle centrali a gas invece è inferiore di 240 TWh rispetto a quanto previsto dalle proposte Fit-for-55. La previsione è che l'utilizzo delle centrali a carbone aumenti, la produzione lorda di elettricità dovrebbe aumentare 105 TWh in più per le centrali a carbone nel 2030 rispetto alle proposte Fit-for-55.

L'analisi incorpora il funzionamento di due unità nucleari belghe oltre il 2025 e il mantenimento della capacità nucleare in Francia; la produzione lorda di elettricità da nucleare dovrebbe essere superiore di 45 TWh nel 2030 rispetto alle proposte Fit-for-55 e le importazioni nette di gas naturale dovrebbero diminuire di 97 Mtep, ma dovrebbero aumentare per i solidi e il petrolio rispetto alla Fit-for-55¹⁰³.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets; accompanying the document: Communication from the



Fonte: Eurostat (2019) Primes (2030)

Per quanto riguarda il potenziale delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica, rispetto alle proposte Fit-for-55, dovrebbe aumentare l'uso delle fonti rinnovabili, in misura minore del carbone, che invece dovrebbe aumentare come quota della produzione lorda elettricità mentre quello del gas dovrebbe diminuire.

In questo scenario di modellizzazione di REPowerEU, la maggior parte della produzione aggiuntiva di fotovoltaico ed eolico si prevede che venga utilizzata per l'incremento della produzione interna di idrogeno verde. Tuttavia, se si utilizza direttamente per sostituire la produzione di energia elettrica a gas sono necessari investimenti pari a circa 1,6 miliardi di euro nell'eolico o nel solare fotovoltaico per risparmiare 1bcm di gas. Di conseguenza la quota di energia rinnovabile nel 2030 dovrebbe corrispondere al 45%¹⁰⁴.

A causa all'aumento dei prezzi ed alle politiche dedicate alla consapevolezza dei consumatori, dovrebbe migliorare anche l'efficienza energetica, il consumo finale di energia nell'UE nel 2030 è di 768 Mtep, che corrisponde al 4,6% in meno rispetto alla proposta Fit-for-55.

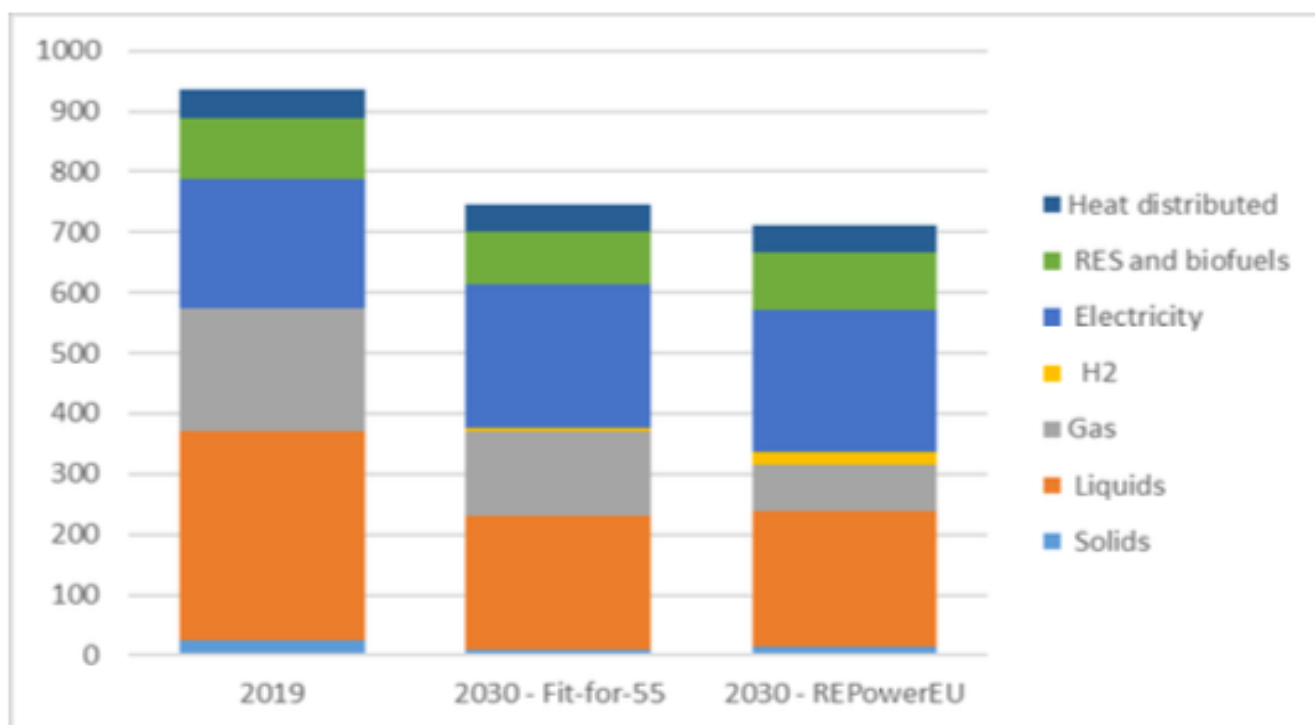
L'uso del gas naturale diminuisce significativamente nel settore residenziale e dei servizi entro il 2030, l'uso negli edifici si prevede che diminuisca di 27 Mtep. In questi settori, il gas naturale viene sostituito principalmente dall'elettrificazione, dalle pompe di calore e dal bio-metano trasportato nella

commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions; 18 Maggio 2022. Pag. 12-16.

¹⁰⁴ Rispetto al 40% della proposta Fit-for-55.

rete del gas già esistente. L'aumento del consumo di idrogeno nel settore dei trasporti è difficile da abbattere, soprattutto negli autocarri pesanti. La produzione di carburanti sostenibili per l'aviazione e le vie d'acqua potrebbero rappresentare un'ulteriore opportunità per sostituire i combustibili fossili russi¹⁰⁵.

Consumo finale di energia per combustibile nel 2019 e nel 2030 secondo gli scenari Fit-for-55 e REPowerEU



Fonte: Eurostat (2019) Primes (2030).

Per il sistema energetico si sono ipotizzate due tipi di misure, da attuare nel breve termine, per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi:

- l'utilizzo di fonti alternative;
- misure comportamentali per generare la riduzione della domanda.

L'adozione delle misure a breve termine potrebbe ridurre la domanda di gas naturale russo di 70 miliardi di metri cubi l'anno e la domanda di petrolio greggio fino a 850.000 barili al giorno nell'UE nel 2027.

¹⁰⁵ European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, 18 Maggio 2022.

Riguardo alle fonti alternative di importazione, ed in particolare al gas naturale, le importazioni possono raggiungere l'Europa sia tramite gasdotto che sotto forma di GNL. Nel breve termine, cioè utilizzando solo le infrastrutture esistenti, è possibile importare altri dieci miliardi di metri cubi di gas naturale liquefatto.

In riferimento, invece, alle misure comportamentali, secondo l'AIE, si tratta di misure che inducano alla riduzione di 1 grado Celsius dei termostati, così da risparmiare circa 10 bcm di gas naturale. Per evitare un doppio conteggio, questa riduzione del comfort termico dovrebbe aggiungersi a qualsiasi riduzione della domanda indotta dai prezzi¹⁰⁶.

L'aumento dei prezzi dei combustibili e gli sforzi aggiuntivi per ridurre il consumo di gas causano un aumento del costo del sistema energetico di quasi il 10%, arrivando a circa 1900 miliardi di euro l'anno, in percentuale del PIL, i costi del sistema passano dal 11,3% al 13,4%.

L'attuazione congiunta delle proposte Fit-for-55 con il REPowerEU genererà però una serie di importanti benefici a lungo termine. L'analisi della commissione stima che con le misure combinate, l'UE potrà risparmiare 80 miliardi di euro sulle spese di importazione di gas; 12 miliardi di euro sulle spese di importazione di petrolio e 1,7 miliardi di euro sulle spese di importazione di carbone all'anno. Gli esperti dell'AIE suggeriscono che le misure Fit-for-55 e REPowerEU faranno convergere i prezzi del gas¹⁰⁷.

L'analisi attuale indica che il fabbisogno di investimenti per ridurre la dipendenza, a zero, ammonterebbe a 300 miliardi di euro da oggi al 2030, oltre agli investimenti totali previsti dal Fit-for-55¹⁰⁸. È necessario non ritardare le tappe previste per l'eliminazione graduale degli impianti a carbone e nucleare esistenti, poiché da un ritardo deriverebbe un maggiore fabbisogno di investimenti. Nonostante il temporaneo aumento dell'uso del carbone nella produzione di energia elettrica, i livelli di ambizione climatica dovrebbero essere ugualmente raggiunti, considerando che gli investimenti a lungo termine del REPowerEU prevedono l'incremento delle energie rinnovabili e l'efficienza energetica.

In questo contesto, gli investimenti necessari per aumentare la produzione di componenti e attrezzature per le tecnologie energetiche pulite nell'UE devono essere agevolati a vari livelli politici, il che contribuirebbe a raggiungere più velocemente gli obiettivi di decarbonizzazione, sicurezza energetica e resilienza dell'UE.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, 18 Maggio 2022.

¹⁰⁸ 210 miliardi di euro entro la fine del 2027.

Vi sono in particolare due tendenze che spingono gli investimenti, nonostante il persistere di prezzi elevati del gas e la riduzione delle importazioni:

1. in risposta ai prezzi elevati, gli utenti passano ad altri combustibili, con le capacità esistenti e questo può avvenire con investimenti aggiuntivi relativamente modesti;
2. Gli utenti passano a nuove tecnologie o vengono installate nuove capacità e ciò aumenta il fabbisogno di investimenti.

È necessaria un'analisi attenta e approfondita per disaggregare e quantificare i due effetti.

L'analisi della Commissione indica che il fabbisogno di investimenti per ridurre a zero la dipendenza dai combustibili fossili russi ammonterebbe a 300 miliardi di euro da oggi al 2030, oltre agli investimenti totali di Fit-for-55 ed entro la fine del 2027, gli investimenti dovrebbero ammontare a circa 210 miliardi di euro¹⁰⁹. La tabella che segue mostra il fabbisogno di investimenti per le principali misure proposte.

¹⁰⁹ European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, 18 Maggio 2022.

Gli investimenti previsti per raggiungere gli obiettivi del REPowerEU

Investment areas	REPowerEU	Ff55	Difference	Diff. due to high prices
Installed wind capacity (GW)	510	469	41	13
Installed solar PV capacity (GW)	592	530	62	16
Installed heat pumps in residential and services (million units)	41.5	39.9	1.7	3.4
Installed electrolyser capacity (MW hydrogen)	65	44	21	1.6
Net imports of hydrogen (Mt)	6.16	0.05	6.11	0
Biogas used in power plants (Mtoe)	12.3	11.8	0.5	0.9
Biogas as transformation input in industry and district heating (ktoe)	6.9	3.3	3.6	42
Electricity grid investments over the decade (bn€'22)	583.8	554.4	29.4	37
Annual renovation rate in 2030 (as % of entire housing stock)	2.3	2.0	0.2	0
Annual renovation rate - medium and deep renovation in 2030 (as % of entire housing stock)	2.1	1.9	0.2	0
Investment expenditure in residential buildings in 2021-2030 (bn €'22)	2068	2023	45	-

Fonte: European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, 18 Maggio 2022.

L'attuazione del REPowerEU richiederà investimenti in una moltitudine di settori, oltre a quelli sino ad ora descritti. Infatti, dovranno essere effettuati anche nel settore dell'edilizia, con un tasso di rinnovamento annuale più elevato rispetto alle previsioni Fit-for-55. La rete elettrica però, necessiterebbe di un ulteriore rafforzamento e di investimenti aggiuntivi per un ammontare di 29

miliardi di euro nel corso del decennio ed un incremento dell'investimento per lo stoccaggio di circa dieci miliardi di euro.

Le misure proposte per il disaccoppiamento dell'approvvigionamento energetico dalla Russia costituiscono un cambiamento significativo del sistema energetico in termini di quantità, prezzi e direzione dei flussi energetici.

Di conseguenza, il fabbisogno di infrastrutture per l'elettricità, l'idrogeno e il gas naturale, dovrebbe adattarsi. Questi investimenti infrastrutturali dovrebbero risolvere le esigenze del prossimo decennio, in modo coordinato, evitando per quanto possibile di creare asset incagliati e facilitando la transizione a lungo termine verso un'economia zero emissioni di carbonio¹¹⁰.

Entro il 2030, saranno necessari 39 miliardi di euro per investimenti aggiuntivi nella rete elettrica rispetto allo scenario Fit-for-55, in linea con la maggiore diffusione delle rinnovabili. La diversificazione delle fonti di importazione è essenziale per eliminare le importazioni di gas naturale dalla Russia. In particolare, sarà necessario importare una quantità sufficiente di gas naturale da altri fornitori di gasdotti e porti per il GNL da sopperirne la mancanza. Queste nuove rotte di importazione e i nuovi flussi di gas all'interno dell'UE richiedono la realizzazione di nuove infrastrutture per il gas, corrispondenti a 10 miliardi di euro di investimenti entro il 2030¹¹¹, per garantire un approvvigionamento sufficiente e una distribuzione fluida del gas naturale in tutti gli Stati membri. In funzione di ciò e per evitare di incagliare risorse, la realizzazione di qualsiasi infrastruttura aggiuntiva dovrebbe essere ben valutata anche a livello regionale e dell'UE.

Infatti, nella presentazione dei progetti dovrebbero essere presi in considerazione la resilienza dell'infrastruttura e l'uso futuro degli asset in un sistema energetico decarbonizzato. Allo stesso tempo, il REPowerEU propone un livello ambizioso di diffusione dell'idrogeno rinnovabile, che richiede necessariamente un'accelerazione dello sviluppo delle infrastrutture adatte.

Data la prevista diminuzione della domanda di gas naturale e per evitare di bloccare l'uso dei combustibili fossili, gli investimenti nelle infrastrutture del gas e dell'idrogeno dovrebbero consentire un'integrazione paneuropea della domanda e dell'offerta. Lo sviluppo di un'adeguata infrastruttura per l'idrogeno è strettamente legato alla diffusione delle energie rinnovabili, all'ubicazione degli elettrolizzatori che producono idrogeno rinnovabile e alla forma con la quale l'idrogeno deve essere trasportato o importato. In particolare, l'ammoniaca è un'importante alternativa all'idrogeno liquefatto per il commercio internazionale.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Oltre a quelli necessari per raggiungere gli obiettivi Fit-for-55.

L'aumento e l'integrazione delle energie rinnovabili richiede una rete elettrica efficiente e adeguata. Il REPowerEU incrementa e anticipa le capacità rinnovabili rispetto a Fit-for-55 e la rete elettrica dovrebbe adattarsi di conseguenza, comprese le reti offshore e onshore.

L'azione a livello europeo e regionale continuerà ad essere discussa in gruppi consolidati e dedicati alla pianificazione delle infrastrutture a livello europeo, come i gruppi regionali della politica TEN-E o i gruppi di alto livello pertinenti¹¹², per garantire che gli investimenti nelle reti energetiche ad alta intensità di capitale, in particolare del gas, siano ottimizzati in tutti gli Stati dell'UE evitando i rischi di duplicazione con conseguente sovraccapacità e asset incagliati. A livello nazionale, la componente REPowerEU Nei PRR dovrà sostenere gli obiettivi previsti dal Regolamento, garantire che gli investimenti e le riforme si adattino ai contesti nazionali ed evitare il blocco dei combustibili fossili e gli *strained asset*. Nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico, la Commissione sta aiutando gli Stati membri ad individuare gli investimenti e le riforme, più adeguati, per eliminare gradualmente la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia.

L'attuazione di REPowerEU, oltre all'aumento dei prezzi combustibili, dovrebbe realizzare un passaggio del settore industriale dal gas naturale all'idrogeno e al carbone, e in misura minore al petrolio.

Il consumo del gas naturale nell'industria dovrebbe raggiungere un livello inferiore del 35%, nell'analisi della REPowerEU rispetto a quella Fit-for-55; attualmente, nei settori chimici e dei minerali non metalli si è ridotto ed insieme i tre settori citati rappresentano circa il 60% della riduzione del consumo di gas dell'industria, nel decennio fino al 2030. Solo un decimo della riduzione del consumo di gas naturale, da parte dell'industria, è dovuto all'aumento dei prezzi dei combustibili fossili. In termini di variazione percentuale, i cambiamenti più significativi sono stati nei settori dei metalli non ferrosi, dei minerali non metalliferi, della carta e della cellulosa. La riduzione dell'uso di gas naturale da parte dell'industria richiede un'azione coordinata per attivare tutte le leve, tra cui l'efficienza energetica dei processi industriali, l'integrazione delle fonti rinnovabili e dell'idrogeno rinnovabile, l'elettrificazione dei processi industriali, la digitalizzazione e la simbiosi industriale¹¹³.

La diminuzione dell'uso del gas naturale nell'industria è compensata, anche se in misura limitata, dall'aumento dell'uso del petrolio e del carbone; per il carbone gran parte di questo aumento, è dovuto alle diverse traiettorie dei costi; infatti, il forte aumento dei prezzi del gas incentiva le

¹¹² CESEC, BEMIP, Europa sud-occidentale, NSEC), il gruppo di coordinamento del gas e la piattaforma GNL, per garantire che gli investimenti nelle reti.

¹¹³ European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, 18 Maggio 2022.

industrie a passare dal gas al carbone. Per il settore chimico, ad esempio, l'uso del carbone è superiore del 28% nel REPowerEU rispetto a Fit-for-55, anche se si tratta, di livelli relativamente bassi.

Il REPowerEU, in generale, svolge un ruolo fondamentale nel generalizzare l'uso dell'idrogeno rinnovabile nell'industria. Oltre all'analisi di REPowerEU, una valutazione dal basso verso l'alto dei progetti esistenti indica che le industrie ad alta intensità energetica hanno in cantiere diversi progetti con un elevato livello di preparazione tecnologica e un alto potenziale per la decarbonizzazione conseguentemente alla riduzione del consumo dei combustibili fossili russi. L'accelerazione degli investimenti potrebbe fornire un contributo sostanziale in termini di risparmio energetico sia a breve che a lungo termine.

Per garantire un'attuazione di successo del piano REPowerEU, in linea con i pacchetti Fit-for-55, oltre che con la narrativa del Green Deal europeo, è necessario considerare fin dall'inizio gli investimenti sociali e nel mercato del lavoro, nonché gli aspetti della transizione equa. Inoltre, la carenza di competenze potrebbe rallentare l'attuazione dei pacchetti REPowerEU e Fit-for-55.

Lo scenario previsto dal REPowerEU mostra che l'aumento della quota complessiva di RES al 45% nel 2030 causa un aumento di tutti i settori dell'offerta e della domanda (di rinnovabili, l'elettricità, il riscaldamento, l'industria, le infrastrutture e i trasporti)¹¹⁴.

Entro il 2030, la quota di energia rinnovabile nel settore dell'elettricità (RES-E) dovrebbe raggiungere il 69% nel contesto del REPowerEU ciò implicherebbe un'accelerazione sostanziale della transizione energetica. Nello stesso periodo di tempo, la quota di rinnovabili nel settore del riscaldamento e del raffreddamento ("RES-H&C") aumenterebbe rispetto ai parametri previsti dal Fit-for-55¹¹⁵.

Di tutti i settori, i trasporti hanno avuto, nel 2020, la più bassa penetrazione di rinnovabili con una quota di RES-T del 10%¹¹⁶. Entro il 2030 questa quota dovrà aumentare fino a raggiungere il 32%; tra il 2020 ed il 2030, la quota di energia eolica e solare, nella capacità di produzione di energia elettrica installata, dovrebbe aumentare dal 33% al 67%¹¹⁷.

Le previsioni sono che nel 2030 l'energia solare dovrebbe diventare la principale fonte di energia elettrica; l'energia eolica dovrebbe arrivare a rappresentare una quota del 31% della capacità installata nel 2020¹¹⁸. La tabella soprariportata rappresenta le proiezioni del modello PRIMES sulla

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Ai sensi degli articoli 25-27 della direttiva della Commissione n.2001/2018.

¹¹⁷ European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, 18 Maggio 2022.

¹¹⁸ Ibidem.

capacità netta installata di REPowerEU nel 2030. In questo contesto, il potenziamento delle capacità europee di produzione di apparecchiature per l'energia pulita, attraverso le catene del valore, contribuirebbe a garantire che gli obiettivi climatici dell'UE non siano messi a repentaglio dalla creazione di dipendenze dalle importazioni da un sostituto della Russia oltre a migliorare le prospettive di sicurezza e resilienza energetica dell'UE. A tal fine sarà necessario diversificare l'offerta di apparecchiature per le energie rinnovabili, ridurre le dipendenze settoriali, superare le strozzature della catena di approvvigionamento ed espandere la capacità di produzione di tecnologie per l'energia pulita dell'UE.

Le energie rinnovabili nello scenario del REPowerEU.

	Renewables in RePowerEU	Renewables in Fit-for-55
Overall RES Target		
EU binding	45%	40%
Heating & Cooling		
Average yearly increase for 2020-2030 at EU level	2.3 percentage point	1.5 percentage point*
District Heating & Cooling		
Average yearly increase for 2020-2030 at EU level	2.3 percentage point	2.1 percentage point
Buildings		
EU RES Share in Buildings in 2030 at EU level	60%	49%
Transport		
RES-T share in 2030 / GHG intensity reduction in transport	32% / 16%	28% / 13%
Share of advanced biofuels in 2030 (single-counted)	2.2%	2.2%
Share of RFNBOs in 2030 (single counted)	5.7%	2.6%
Biomethane production beyond the transport sector	35 bcm	18 bcm
Industry		
RES share in industry - Average yearly increase for 2020-2030 at EU level	1.9 percentage point	1.1 percentage points
RFNBOs in industry	78% of hydrogen consumed in industry is renewable	50% of hydrogen consumed in industry is renewable

Fonte: European Commission Staff working document, *Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets*, 18 Maggio 2022.

L'effetto combinato dei prezzi elevati dei carburanti e delle politiche volte a ridurre la dipendenza del gas influenzerà il modo in cui l'energia viene utilizzata in Europa. L'effetto dei prezzi elevati dei combustibili può essere analizzato sotto un duplice effetto. L'aumento dei prezzi è particolarmente elevato per il gas naturale e spinge a spostarsi verso combustibili con una minore efficienza di conversione. Questo spostamento, in primo luogo, tende ad aumentare il consumo di energia primaria, in secondo luogo, nei settori del consumo finale i prezzi elevati tendono a promuovere la conservazione dell'energia riducendone il consumo finale. Questi due effetti tendono a controbilanciarsi: al 2030, in uno scenario guidato solo dai prezzi elevati, il consumo interno lordo è leggermente più alto rispetto allo scenario Fit-for- 55¹¹⁹.

Ulteriori politiche volte a ridurre il consumo di gas promuovono ulteriormente l'efficienza energetica. Il trasferimento di combustibile dal gas al carbone e al petrolio avviene ancora, ma è ora più che compensato da una maggiore riduzione dei consumi energetici. Rispetto allo scenario Fit-for-55, sia il consumo interno lordo che il consumo finale di energia dovrebbero ridursi significativamente inferiori entro il 2030. In ogni caso, in tutti gli scenari il consumo di combustibili fossili è significativamente inferiore rispetto al 2020¹²⁰.

Tuttavia, nel 2030, il cambiamento di combustibile indotto dai prezzi elevati e dalle politiche di sicurezza degli approvvigionamenti è significativo, infatti, rispetto agli scenari Fit-for-55 il consumo di gas naturale è inferiore del 48%, mentre quello di carbone è superiore del 41%. La produzione lorda di energia elettrica è leggermente superiore nel 2030 rispetto allo scenario controfattuale. Invece, la generazione di energia elettrica del settore residenziale consuma una quota elevata di gas naturale e ne risente particolarmente.

Infine, rispetto alle proiezioni dello scenario di riferimento dell'UE 2020, il consumo finale di energia è inferiore del 13%¹²¹.

¹¹⁹ European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, 18 Maggio 2022; (pag. 22 e seguenti).

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

1.3 INVESTIMENTO: INFRASTRUTTURE PER IL GAS

STARTING POINT: ALL FIT FOR 55 MEASURES WILL REDUCE EU GAS DEMAND BY 1.16 BCM, OR 30% REDUCTION			
RePOWER PLAN	Equivalent GAS SAVED	JOINT EU AND MS RePOWER EU ACTIONS	INVESTMENT NEEDS (EUR)
SAVINGS			
Citizens : Behavioural change	10 bcm	EU Save Energy communication Play my part campaign	-
Residential sector: energy efficiency and heat pumps	37 bcm	EU Save Energy communication Higher 13% EED target by amended EED Ecodesign and energy labelling requirements for solar PVs heat pumps Potential Important Projects of Common European Interest (IPCEI) focused on breakthrough technologies and innovation	56
Industry: energy efficiency and electrification	12 bcm	Higher 13% EED target by amended proposal Higher 45% RES target by amended proposal Innovation fund RRF chapter	41
Curtailement		EU coordinated demand reduction plan	-
FUEL DIVERSIFICATION			
LNG and pipeline gas	50 (LNG) + 10 bcm (pipeline)	Diversification obligation Joint Gas and Hydrogen Purchasing EU IT tool for demand aggregation and infrastructure transparency MoUs with partner countries Adoption of the storage proposal RRF chapter	
Biomethane	17 bcm	Biomethane action plan RRF chapter	37
Renewable Hydrogen	+ 14 Mt of additional H ₂ /ammonia of which 8 Mt replace natural gas equivalent to = 27 bcm 10 Mt is imported and about 4 Mt of additional domestic production	RFNBO sub-targets in line with higher RED targets Hydrogen Valleys Regulatory framework: Delegated acts on definition and standards Imports: Joint Gas and Hydrogen Purchasing Vehicle and International Hydrogen Partnerships Industrial Capacity: Electrolyser Declaration Innovation fund RRF chapter	27 bn is direct investment in domestic electrolysers and distribution of hydrogen in the EU. (excludes the investment of solar and wind electricity needed to produce renewable hydrogen, and it excludes the investments for the imported hydrogen)
RENEWABLE ELECTRICITY			
Solar & Wind	21 bcm ¹	Higher 45% RES target by amended RED PPA guidance Solar strategy Solar roof top initiative by amended RED RRF chapter Solar alliance	86 bn EUR

		Potential Important Projects of Common European Interest (IPCEI) focused on breakthrough technologies and innovation	
Permitting		Legislative proposal on permitting amending RED EC recommendation	-
SMART INVESTMENTS AND REFORMS			
Infrastructure		Integrated EU-wide infrastructure gaps and needs assessment for gas, electricity and hydrogen	29 bn (power grids) + 10 bn (power storage) + 10 bn (gas) Oil for security of supply 1,5 bn [hydrogen infrastructure see Staff work document]
RRF		Revised RRF proposal close to EUR 300 billion (225 bn loans+ up to 72 bn grants) RRP guidance	
Innovation Fund		Revised Innovation Fund proposal rolling out carbon contracts for difference Dedicated RePowerEU call in Autumn 2023 Dedicated RePowerEU funding windows	
CEF		Dedicated RePowerEU calls, starting May 2022	
Reform		European semester Country-specific recommendations Permitting PPA guidance RRF chapters	

Fonte: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: REPowerEU Plan, 18 Maggio 2022.

Per questa analisi, è particolarmente rilevante esaminare la Comunicazione della Commissione Europea sugli investimenti per la costruzione di nuove infrastrutture per il gas.

Il Regolamento RTE-E¹²² ha stabilito un approccio innovativo alla pianificazione delle infrastrutture a livello europeo, basato sulla cooperazione regionale tra gli Stati membri e le parti interessate per individuare i progetti di interesse comune (PCI), che contribuiscono allo sviluppo di corridoi prioritari e aree tematiche per le infrastrutture energetiche. Il Regolamento prevede, inoltre, che gli Stati membri snelliscano le procedure di concessione dei permessi per i progetti di interesse comune e forniscano l'accesso facilitato ai finanziamenti del Meccanismo per collegare l'Europa (CEF) per consentirne la tempestiva attuazione. Da quando è stato istituito il Regolamento RTE-E nel 2013 i PCI riguardanti il gas hanno contribuito a ridurre le strozzature nell'infrastruttura europea del gas e a tentare di diversificare le fonti di approvvigionamento¹²³.

¹²² Revisione del Regolamento RTE-E del Consiglio europeo del 15 dicembre 2020 del Regolamento (UE) n.347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e che abroga la decisione n.1364/2006/CE e che modifica i Regolamenti (CE) n.713/2009, (CE) n.714/2009 e (CE) n.715/2009.

¹²³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: REPowerEU Plan, 18 Maggio 2022.

Una volta conclusi i PCI, attualmente in corso di realizzazione, tutti gli Stati membri dovrebbero avere accesso ad almeno tre fonti di gas differenti o al mercato globale del gas naturale liquefatto (GNL).

Solo nel 2022 sono stati messi in funzione i primi PCI con una capacità di trasporto del gas di oltre 20 miliardi di metri cubi all'anno, si pensi ad esempio all'interconnettore del gas tra Polonia e Lituania (il gasdotto GIPL), al gasdotto Polonia-Slovacchia, al gasdotto Baltic Pipe tra Polonia e Danimarca, al gasdotto Grecia-Bulgaria (IGB), ai terminali GNL di Cipro (2 miliardi di metri cubi all'anno) e Alexandropolis in Grecia (5 miliardi di metri cubi all'anno) che dovrebbero essere operativi nel 2023. Inoltre, nei prossimi anni è previsto il completamento di diversi progetti di stoccaggio nell'Europa sudorientale (Grecia, Romania, Bulgaria) e del terminale GNL di Danzica in Polonia.

È proprio in forza dei progetti menzionati, molti dei quali hanno beneficiato del sostegno finanziario del meccanismo per collegare l'Europa, che gli Stati membri sono in grado di reagire alle recenti riduzioni delle forniture con uno spirito di solidarietà.

Oltre ai significativi miglioramenti dell'infrastruttura europea del gas, sono stati realizzati interconnettori elettrici anche grazie alle sovvenzioni CEF per i lavori, come ad esempio l'interconnettore elettrico della Baia di Biscaglia tra Francia e Spagna, il gasdotto celtico tra Francia e Irlanda e il gasdotto tra Grecia e Cipro che porranno fine all'isolamento dalla rete elettrica di Cipro sostenendo l'integrazione delle fonti di energia rinnovabili e migliorando la sicurezza dell'approvvigionamento. Inoltre, è stata avviata la sintonizzazione delle reti elettriche degli Stati baltici, che rappresentano gli ultimi Stati membri con sistemi elettrici ancora dipendenti da Paesi terzi, complice il sostegno della politica TEN-E e quello finanziario del CEF, per oltre 1,2 miliardi di euro, il progetto dovrebbe essere completato al più tardi entro il 2025¹²⁴.

L'accelerazione dell'attuazione PCI per l'energia elettrica sarà fondamentale per la realizzazione di un sistema interconnesso, che consentirà di aumentare la quota di fonti di energia rinnovabile e di ridurre le interruzioni molto più rapidamente¹²⁵.

¹²⁴ Revisione del Regolamento RTE-E del Consiglio europeo del 15 dicembre 2020 del Regolamento (UE) n.347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013.

¹²⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: REPowerEU Plan, 18 Maggio 2022, (pag. 6-10).

1.3.1 VALUTAZIONE ENTSOG DEL FABBISOGNO DI ULTERIORI INFRASTRUTTURE PER IL GAS

La comunicazione contenente il REPowerEU annunciava che la Commissione avrebbe valutato in via prioritaria la necessità di misure e investimenti nelle infrastrutture del gas adattabili all'idrogeno e negli interconnettori, per superare le strozzature che impediscono il pieno utilizzo della capacità di GNL dell'UE. Per riuscire nell'intento, la Commissione ha richiesto all'ENTSOG di supportare questa valutazione, al fine di individuare eventuali lacune infrastrutturali nel settore del gas che richiederebbero un'immediata riduzione nell'ambito del piano REPowerEU.

La valutazione dell'ENTSOG ha verificato l'esistenza di una serie di strozzature infrastrutturali nella rete europea del gas che, in caso di cessazione dei flussi di gas russo verso l'Europa, potrebbero causare due diversi scenari di domanda attuale e domanda nel 2030, in particolare, ipotizzando la piena attuazione delle proposte Fit-for-55 la domanda di gas sarebbe inferiore del 27% rispetto a quella attuale, e dovrebbe essere ancora più bassa con l'attuazione del REPowerEU (tenendo conto dei diversi livelli di sviluppo delle infrastrutture)¹²⁶.

La valutazione della Commissione mostra che sarà possibile compensare del tutto la fine delle importazioni di gas russo attraverso una combinazione di riduzioni della domanda, come previsto dal pacchetto Fit-for-55 della Commissione; nel dettaglio con un aumento della produzione nazionale di biogas e idrogeno senza fossili, e aggiunte piuttosto limitate di infrastrutture per il gas oltre a quelle già incluse nell'attuale elenco del 5 PCI¹²⁷.

La riduzione delle strozzature, ancora esistenti, farà aumentare anche la resilienza e la flessibilità del sistema europeo del gas. Per quanto riguarda, la distribuzione geografica del fabbisogno, è chiaro che la sfida maggiore, se le importazioni di gas dell'Unione Europea dovessero cessare, diventerebbe quella di soddisfare la domanda nell'Europa centrale e orientale, ma anche nella parte settentrionale della Germania. La valutazione, che è stata successivamente discussa con gli Stati membri, in un contesto regionale, ha dimostrato dunque che esistono diverse soluzioni, tutte però richiedono la cooperazione tra due o più Stati membri¹²⁸.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

1.3.2 FABBISOGNO AGGIUNTIVO DI INFRASTRUTTURE PER IL GAS PER REGIONE

I tre Stati baltici e la Finlandia dipendono in misura significativa dal gas russo, mentre la Polonia mostra una minore dipendenza. I progetti come il Balticconnector tra Estonia e Finlandia, il potenziamento dell'interconnessione tra Lettonia ed Estonia, il terminale GNL di Klaipeda e il terminale di Swinoujscie, hanno già garantito l'integrazione del mercato e la riduzione della dipendenza dal gas russo in una regione storicamente dipendente da un unico fornitore. Si prevede che la situazione migliori ulteriormente con il recente avvio dell'interconnettore tra Polonia e Lituania (GIPL), l'imminente completamento dell'espansione del terminale GNL di Swinoujscie, il Baltic Pipe che porterà per la prima volta il gas dei mari del Nord nella regione attraversando la Polonia e il potenziamento dell'UGS di Incukalns. Il collegamento tra la regione del Mar Baltico e l'Europa centro-orientale è stato completato nella seconda metà del 2022 attraverso l'interconnettore tra Polonia e Slovacchia, la regione ha inoltre beneficiato in misura maggiore delle sovvenzioni del meccanismo per collegare l'Europa per l'energia¹²⁹.

A breve termine, la valutazione ha dimostrato che l'unità di rigassificazione con stoccaggio galleggiante (FSRU) a noleggio temporaneo, che è installata in Finlandia nel 2022 può ridurre significativamente la dipendenza dal gas russo, anche la Lettonia è stata invitata a partecipare allo sviluppo del progetto.

A medio e lungo termine, la valutazione ha stabilito che la regione del Mar Baltico beneficerebbe dello sviluppo di un secondo terminale GNL in Polonia, a Danzica¹³⁰, che è un progetto presente nella lista dei cinque PCI. Il progetto dovrebbe alleviare anche l'eventuale fabbisogno aggiuntivo degli Stati baltici e della Finlandia, liberando la capacità del terminale GNL di Klaipeda in Lituania¹³¹.

La maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale non dipende dal gas russo, o lo fa in misura minima già oggi, tuttavia, la Germania è fortemente esposta alla dipendenza dalle importazioni dalla Russia, soprattutto nella sua area di mercato settentrionale dove si concentra la domanda, in assenza

¹²⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: REPowerEU Plan, 18 Maggio 2022, (pag. 6-10).

¹³⁰ Completamento previsto nel 2026, che potrebbe essere accelerato al 2025.

¹³¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: REPowerEU Plan, 18 Maggio 2022, (pag. 6-10).

di esse si evidenzerebbero le strozzature infrastrutturali che sono legate all'insufficiente capacità dei gasdotti da ovest a est e all'insufficiente capacità di importazione, compresa l'infrastruttura per il GNL¹³².

A differenza della maggior parte dei Paesi europei, la Spagna e la Francia conferiscono odore al gas nel sistema di trasporto, pertanto, le limitazioni infrastrutturali e normative impediscono ai Paesi del Sud-Ovest di cooperare con i Paesi dell'Europa nord-occidentale, centrale e orientale oltre al fatto che non sono disponibili capacità significative di gas dalla Francia alla Germania¹³³.

Nel breve termine, la valutazione ha dimostrato che ulteriori FSRU di Eemshaven (NL) e Wilhelmshaven (DE) e un ulteriore terminale GNL in Germania allevieranno le limitazioni infrastrutturali nell'Europa nord-occidentale e in generale, sarà importante evitare una sovracapacità nelle infrastrutture di importazione GNL che potrebbero diventare beni incagliati in futuro.

Nel medio termine, la valutazione e le discussioni sono giunte alla conclusione che lo sviluppo di un'unità di deodorizzazione, che consenta il flusso di gas da ovest a est tra Francia e Germania, eliminerebbe una strozzatura fondamentale che attualmente impedisce la riduzione della dipendenza dal gas russo in Europa centrale.

Oltre a ciò, è rilevante il potenziamento dell'infrastruttura del gas per aumentare la capacità di esportazione dal Belgio alla Germania, così da consentire di sfruttare al massimo le capacità di GNL in Europa occidentale e far fronte alla dipendenza dalle importazioni dalla Russia anche nelle regioni dell'Europa centrale e orientale. Un ulteriore progetto infrastrutturale transfrontaliero, nella penisola iberica dovrebbe essere valutato in considerazione del suo potenziale di idrogeno rinnovabile¹³⁴.

Nell'Europa centrale, la maggior parte dei Paesi mostra una significativa dipendenza dal gas russo, considerando l'attuale domanda di gas.

Nell'Europa sudorientale, i progetti infrastrutturali prioritari per il gas sono diventati operativi nel corso del 2020-21, tra cui la prima fase del corridoio del gasdotto BRUA e il terminale GNL i restanti investimenti infrastrutturali prioritari nella regione, che saranno completati nel 2022, sono la riabilitazione, l'ammodernamento e l'espansione del sistema di trasmissione bulgaro, il nuovo

¹³² Revisione del Regolamento RTE-E del Consiglio europeo del 15 dicembre 2020 del Regolamento (UE) n.347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013.

¹³³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: REPowerEU Plan, 18 Maggio 2022.

¹³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: REPowerEU Plan, 18 Maggio 2022.

interconnettore tra Grecia e Bulgaria (che nella sua prima fase operativa offrirà una capacità bidirezionale di 3 miliardi di metri cubi all'anno).

L'interconnettore Serbia-Bulgaria (IBS) mira a creare un'interconnessione bidirezionale di 1,8 miliardi di metri cubi l'anno, e a costruire la nave FSRU ad Alexandropolis, che dovrebbe fornire una capacità di importazione di 5.5 miliardi di metri cubi l'anno¹³⁵ e l'espansione dell'impianto di stoccaggio sotterraneo di Chiren, in Bulgaria, che è prevista per il 2025¹³⁶.

Sempre riguardo la valutazione del medio termine, l'Europa sudorientale beneficerebbe in una certa misura del terminale FSRU in Polonia¹³⁷, mentre i principali benefici si verificherebbero nella regione del Mar Baltico. Il trasporto di gas naturale, dalla Danzica alla regione dell'Europa sudorientale e all'Ucraina, richiederebbe l'accelerazione della costruzione del corridoio di gas nord-sud nella Polonia orientale. La valutazione dell'ENTSOG ha inoltre dimostrato che per mitigare la dipendenza dalle forniture russe sarebbe necessario anche il potenziamento della rete di trasporto croata verso la Slovenia e l'Ungheria.

Ulteriori forniture alla regione potrebbero arrivare attraverso l'espansione di TAP su larga scala, ma il potenziamento di TAP richiederebbe investimenti infrastrutturali aggiuntivi nella rete di trasmissione italiana, tra cui la linea Adriatica e il gasdotto Mattangiola che fanno parte dei progetti PCI nella quinta lista e faranno parte dei progetti nell'ambito del REPowerEU.

Il rafforzamento della rete di trasporto italiana consentirebbe di aumentare i flussi da sud a nord dell'Italia, che sarebbero rilevanti per i flussi aggiuntivi provenienti da TAP, EastMed e Nord Africa. Tra l'altro, la valutazione ha evidenziato che i Progetti di Interesse Comune e i progetti aggiuntivi riconosciuti dal piano REPowerEU, se attuati, fornirebbero ulteriori benefici anche alle parti contraenti della comunità energetica, le cui esigenze sarebbero pienamente soddisfatte.

Con il completamento dei progetti, riconosciuti dall'iniziativa del Piano di Investimenti Economici per i Balcani occidentali (progetti EIP), le parti contraenti della Comunità dell'Energia avranno accesso a varie fonti e percorsi alternativi e l'attuazione dei progetti (EIP) dovrà essere valutata caso per caso per evitare il rischio di rallentamenti¹³⁸.

Gli Stati membri devono garantire che i progetti individuati siano realizzati il più rapidamente possibile, in linea con le esigenze e la tempistica del piano REPowerEU. In particolare, ai progetti

¹³⁵ Dovrebbero essere completati nella seconda metà del 2023.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Progetto PCI.

¹³⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: REPowerEU Plan, 18 Maggio 2022.

identificati insieme ai PCI dovrebbe essere attribuito lo status di progetti di massima importanza e priorità nazionale, garantendo una rapida attuazione, intanto, la Commissione si impegna ad accelerare al massimo il processo per garantirne l'efficacia.

2.RIFORME ED INVESTIMENTI, VERSO LA TRANSIZIONE ENERGETICA: I NUOVI STRUMENTI FINANZIARI

2.1 I PRINCIPALI STRUMENTI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA

2.1.1 IL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Prima di esaminare analiticamente i nuovi strumenti finanziari introdotti dalla Commissione europea per far fronte agli ingenti investimenti previsti nel piano REPowerEU, è necessario evidenziare i principali pilastri su cui si fonda il bilancio dell'UE.

Esistono vari tipi di strumenti finanziari che vengono utilizzati dall'Unione per erogare risorse agli Stati membri e possono anche essere combinati con sovvenzioni, tra cui i principali:

- Capitale proprio e debito
- Garanzie sui prestiti e capitale di rischio
- Strumenti per lo sviluppo di capacità e la condivisione dei rischi.

Gli strumenti elencati sono attuati tramite un accordo di partenariato con Istituzioni pubbliche e private, investitori in capitale di rischio o investitori formali. Le istituzioni finanziarie determinano le condizioni di finanziamento, tassi di interesse, durata, importo e commissioni sono determinate ed il richiedente che riceve fondi attraverso deve consentire all'istituto finanziario intermediario di esercitare la dovuta diligenza, includendo la vigilanza sul posto, in casi di mancato rispetto delle condizioni previste il finanziamento può essere ritardato o negato.

Com'è noto, per rafforzare e attuare le politiche dell'Unione europea svolge un ruolo preponderante la Commissione europea, la quale oltre a occuparsi delle proposte di legge al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE, *“gestisce il bilancio dell'UE e assegna i finanziamenti; garantisce insieme alla Corte di giustizia, il rispetto della legislazione europea; rappresenta l'UE al di fuori dell'Europa insieme al servizio diplomatico dell'UE¹³⁹”*.

¹³⁹ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023;

In ragione delle condizioni congiunturali di mercato ed economiche si è accentuata l'esigenza di rendere più flessibile il bilancio dell'UE e di considerare nuovi strumenti finanziari¹⁴⁰. Un'ulteriore rigidità da superare riguarda le risorse stanziata ma non utilizzate, una parte cospicua delle risorse dei fondi messi a disposizione dall'UE per gli Stati membri vengono impegnati nel bilancio ma non vengono utilizzati, vengono annullati, in questo modo le risorse vanno perse.

Per cui, si ipotizza che tali fondi potrebbero essere utilizzati come riserva per l'Unione su cui far riferimento per la realizzazione di progetti e priorità comuni invece di essere annullati. In questo modo secondo le stime della Commissione in circa sette anni sarebbe possibile recuperare tra i 21 e i 28 miliardi di euro¹⁴¹.

Con la Comunicazione della Commissione del 2 maggio 2018, nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale 2022-2027, sono state proposte delle linee guida per riformare il bilancio e renderlo adatto ad affrontare le nuove sfide che coinvolgono l'UE. In particolare, si può far riferimento al *Multiannual Financial Framework (MFF)*¹⁴² nel quale sono stati istituiti i nuovi strumenti di gestione del bilancio e i programmi aggiornati così da riformare e soprattutto semplificare il finanziamento del bilancio.

Il nuovo approccio prevede una dichiarazione preventiva degli obiettivi per il bilancio, specificando gli obiettivi selezionati per ogni settore, con il fine, tra gli altri, di intensificare il rapporto tra il rispetto dello stato di diritto e i finanziamenti dell'unione oltre che di sfruttare i risparmi in alcuni settori e adottare delle riforme trasversali¹⁴³.

Nel 2018 è stata portata a termine la riforma iniziata nel 2016, con l'adozione di un nuovo Regolamento finanziario che traduceva in concreto tutti gli obiettivi sopra elencati. Ma un'importante novità è arrivata soltanto nel 2022, quando la Commissione ha proposto una modifica del Regolamento finanziario, basata sull'equilibrio con il nuovo bilancio a lungo termine e sui miglioramenti della gestione del bilancio nonché su una più attenta tutela degli interessi finanziari alla luce degli insegnamenti estrapolati dalla crisi pandemica.

Sono state previste diverse soluzioni alternative come nuove fonti di entrate, tra cui:

- un contributo basato sui rifiuti degli imballaggi della plastica non riciclati;

¹⁴⁰ Communication from the Commission, a new modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post 2020.

¹⁴¹ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023.

¹⁴² Communication from the Commission, a new modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post 2020.

¹⁴³ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023; (pag. 42 a seguire).

- un meccanismo di adeguamento del carbonio;
- il sistema di scambio delle quote di emissioni dell'UE;
- un'imposta sul digitale.

Nonostante nel corso del 2021 siano stati attuati i primi strumenti, per dare immediatamente flessibilità al bilancio dell'Unione e questo in parte sostanziale ha permesso di utilizzare i finanziamenti resi disponibili in bilancio, si è comunque verificato un rallentamento nell'attuazione della riforma del bilancio a causa principalmente dei co-legislatori che hanno adottato i nuovi programmi soltanto nel corso del 2021. Un ulteriore rallentamento è stato riscontrato nell'adozione del Regolamento che delinea il quadro normativo per i programmi in gestione condivisi con gli Stati membri¹⁴⁴, nell'ambito della gestione concorrente.

Nel 2022, con i crescenti sviluppi della crisi energetica, gli iniziali 174 miliardi disponibili non sono stati sufficienti. Infatti, come preannunciato nel capitolo precedente alla crisi energetica deve sommarsi, tra gli altri, il problema dell'inflazione che ha ridotto la capacità finanziaria effettiva del bilancio dell'Unione (che è revisionata da un deflatore fisso del 2%)¹⁴⁵.

2.1.2 IL FINANZIAMENTO DEL BILANCIO EUROPEO E I CONTROLLI

In base al principio del pareggio di bilancio tra entrate e spese, ai sensi dell'art. 310 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri si impegnano a garantire un flusso di entrate proporzionale alla necessità di spesa, come previsto dal Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), il quale per un periodo di 7 anni delinea gli ambiti con priorità di intervento e i corrispondenti massimali di spesa. Sulla base di ciò, con proposta della Commissione il Parlamento ed il Consiglio approvano i bilanci annuali.

Ai sensi dell'articolo 311 TFUE comma 2 il bilancio dell'Unione, oltre che dalle diverse fonti di entrata, è finanziato dalle Risorse proprie. Si considerano Risorse proprie¹⁴⁶:

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Al di sotto del livello effettivo di inflazione.

¹⁴⁶ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023, (pag-57-68).

- Risorse proprie tradizionali: con cui si fa riferimento sostanzialmente ai dazi agricoli, ai contributi nel settore dello zucchero¹⁴⁷, ai dazi doganali dell'importazione di beni da Paesi terzi in base alle aliquote determinate dalla tariffa doganale comune.¹⁴⁸
- Risorsa IVA, che consiste in una percentuale del gettito stimato dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) dei Paesi membri che si trasferisce all'Unione e corrisponde ad un'aliquota applicata ad una base imponibile resa uniforme mediante una tecnica di armonizzazione fondata su di un meccanismo di calcolo prestabilito al fine di correggerne il carattere potenzialmente regressivo¹⁴⁹. Nel nuovo QFP (2021-2027) sono state adottate delle semplificazioni nell'ambito dell'IVA sia a carico delle amministrazioni degli Stati membri che a carico dell'UE¹⁵⁰.
- La risorsa RNL, che è costituita da un prelievo sul reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri, attraverso un'aliquota uniforme, stabilita ogni anno nel quadro della procedura di bilancio¹⁵¹. L'ammontare di quest'ultima varia ogni anno in relazione alle entrate complessive necessarie per coprire le spese del bilancio dell'UE, tenendo conto delle risorse provenienti dalle altre fonti. La risorsa RNL è detta anche complementare, infatti è utilizzata come fonte residuale per riequilibrare il bilancio dell'Unione. Tale risorsa nasce come una risorsa che avrebbe dovuto essere versata solo nel caso in cui le altre risorse proprie non fossero state sufficienti a coprire le spese, ma attualmente come sottolineato finanzia una sostanziale parte del bilancio.

Una delle più recenti introduzioni del bilancio dell'Unione è stata la risorsa propria della plastica, a partire dal 1° gennaio 2021¹⁵².

In riferimento ai singoli esercizi finanziari il controllo spetta alla Corte dei conti europea ed al Parlamento europeo, la loro attività di controllo è suddivisa su diversi livelli.

¹⁴⁷ Detratto un rimborso, denominato aggio, agli Stati membri per oneri di accertamento e riscossione; nel periodo 2021-2027, gli Stati membri trattengono il 25% dei dazi doganali riscossi. L'incremento dell'aggio rispetto al 20% applicato nel settennio precedente si reputa possa costruire un incentivo per gli Stati membri a garantire una riscossione diligente degli importi dovuti (gli Stati membri sono responsabili della riscossione dei dazi doganali, conformemente alle norme stabilite dal Regolamento del Consiglio n. 609/2014).

¹⁴⁸ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023 pag. 57.

¹⁴⁹ Per il periodo 2021- 2027 l'aliquota è mantenuta pari allo 0,3%. Le basi IVA di ciascun Paese sono livellate al 50% della base del reddito nazionale lordo (RNL) di ciascun Paese, al fine di limitare gli aspetti regressivi della risorsa basata sull'IVA.

¹⁵⁰ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023 pag. 57.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023; (pag. 57-68).

Innanzitutto, annualmente il Parlamento sottopone a valutazione l'esecuzione del bilancio con il fine di sgravare il lavoro della Commissione europea, delle agenzie decentrate e delle altre istituzioni dell'UE.

Inoltre, la Corte dei conti europea ha il compito di verificare l'affidabilità dei conti e più nel dettaglio delle entrate del bilancio, si occupa principalmente di effettuare delle verifiche sulle operazioni che sono alla base dei conti dell'Unione e sui sistemi utilizzati sia dalla Commissione che dagli Stati membri per calcolare e riscuotere le entrate¹⁵³.

Il risultato dei controlli converge nella "Relazione annuale sull'esecuzione finanziaria del bilancio" dell'ECA. Nella relazione riferita all'esercizio finanziario del 2021 nel valutare il sistema di raccolta delle risorse dell'Unione, la Corte ha affermato che non sussiste nessun errore rilevante nelle operazioni sottostanti alle entrate ma è stato rilevato che in alcuni Stati membri, tra cui l'Italia la gestione delle riserve IVA e delle osservazioni aperte RPT fossero parzialmente efficaci a causa delle ragioni precedentemente elencate¹⁵⁴.

L'ECA ha, inoltre, sottolineato l'esigenza che la Commissione europea adotti le misure necessarie anche le procedure di infrazione per far in modo che l'Italia ponga rimedio ai punti carenti, tra cui i sistemi di contabilizzazione delle RPT¹⁵⁵.

In particolare, le misure dovrebbero essere volte ad eliminare il permanere di discrepanze nelle rilevazioni contabili che influenzano l'affidabilità dei conti italiani, in riferimento alle risorse proprie tradizionali sulla base del campione selezionato dei diritti riscossi e dei diritti accertati ma non ancora riscossi. La stessa relazione riporta anche i dati relativi all'ammontare di riserve: RNL, IVA e le osservazioni aperte pendenti per ogni Stato membro. Nell'ultima relazione elaborata dalla Corte dei conti europea è evidente come si siano alleviate le debolezze nella gestione delle Osservazioni aperte RPT ma non si è ancora riusciti a porre rimedio del tutto a tali fragilità.

¹⁵³ Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2021, 13 ottobre 2022, capitolo 3.

¹⁵⁴ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023; (pag. 57-100).

¹⁵⁵ Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2021, 13 ottobre 2022, capitolo 3.

2.1.3 LE MODIFICHE AL SISTEMA DELLE ENTRATE NELLE RECENTI PROSPETTIVE DI RIFORMA

Come anticipato nei paragrafi precedenti, negli ultimi anni, in ragione delle particolari condizioni congiunturali, il sistema delle risorse proprie è stato soggetto a diverse riforme con l'intento di modificare la tipologia e l'origine delle fonti di finanziamento del bilancio dell'Unione, sulla base principalmente di alcune necessità:

- Ridurre il peso della risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo (RNL) nel bilancio dell'UE;
- incrementare la proporzionalità, l'equità e l'impatto stabilizzatore sul bilancio dell'Unione riflettendo allo stesso tempo le fluttuazioni dei cicli economici degli Stati membri¹⁵⁶;
- riformare il sistema delle risorse proprie nel suo complesso per contribuire ad affrontare le nuove sfide che investono l'UE, pianificandone contemporaneamente delle nuove che siano idonee ad apportare all'Unione maggiori benefici rispetto al semplice gettito fiscale¹⁵⁷;
- introdurre risorse proprie più diversificate e resilienti, collegate alle competenze, alle priorità e agli obiettivi dell'UE¹⁵⁸.

Oltre a ciò, ha influito la considerazione negativa, che ha riscontrato la Commissione, dell'opinione pubblica europea riguardo il sistema delle risorse proprie in particolare in riferimento alla complessità recepita del sistema di riscossione e di calcolo. Tale complessità fa sì che vi sia da parte dei cittadini la percezione di diminuzione della trasparenza e di conseguenza una minor partecipazione democratica degli stessi.

Per cui, alle motivazioni sopra elencate sono da aggiungere: l'equa ripartizione tra gli Stati membri, la trasparenza la semplicità e la stabilità, l'impatto sulla competitività e sulla crescita sostenibile.

La ricerca di nuovi e diversi mezzi di finanziamento del bilancio UE è stata influenzata dallo scoppio della pandemia e successivamente dal conflitto in Ucraina che hanno accentuato la necessità di trovare degli strumenti adeguati a sorreggere le economie degli Stati membri.

Infatti, a partire dal 2020 conseguentemente all'accordo politico raggiunto il 10 novembre 2020 tra il Parlamento europeo e il Consiglio è stato approvato il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 ed

¹⁵⁶ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023; (pag. 62).

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Ibidem.

è stata effettivamente delineata una tabella di marcia dettagliata per acquisire risorse proprie supplementari¹⁵⁹.

Oltre al contributo della plastica, già in vigore, sono state introdotte nuove possibili fonti di entrate, previo l'accordo tra la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio¹⁶⁰. È opportuno riportare una breve descrizione delle nuove fonti di entrata, che saranno analizzate dettagliatamente nei paragrafi successivi¹⁶¹:

- Un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, il quale comporta una tassa su qualsiasi prodotto importato da uno Stato al di fuori dell'Unione, che non disponga di un sistema di fissazione del prezzo del carbonio, come il sistema ETS dell'Unione europea, con l'obiettivo di garantire un adeguato livello di equità con/e tra le imprese europee, attuando degli aggiustamenti sul prezzo delle merci importate come se fossero prodotte nell'Unione.
- Un prelievo sul digitale, il quale in particolare riguarderà le attività imprenditoriali nel settore, con il fine di colmare l'inadeguatezza dell'attuale impianto normativo che non copre l'immaterialità di tali attività produttive, configurando così una forma di imposta sulle società operanti dell'economia digitale.
- Una risorsa propria basata sul ETS dell'UE. Il sistema di carbonio delle quote di emissioni dell'UE (ETS) è il mercato del carbonio dell'UE, con il quale le imprese acquistano o ricevono quote di emissioni. Il sistema in particolare consente alle imprese di emettere una certa quantità di emissioni di gas a effetto serra entro un limite stabilito, che si diminuisce con il passare del tempo. Secondo le stime della Commissione, questo strumento sarà la chiave di volta per l'azione europea per ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

2.1.4 RESPONSABILITÀ DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE

Ai sensi dei vigenti Trattati, l'Unione e gli Stati membri hanno una responsabilità condivisa sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e, in particolare, con l'entrata in vigore del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, non hanno più soltanto la responsabilità dell'attuazione ma si estende

¹⁵⁹ In riferimento ai finanziamenti per il REPowerEU verranno esaminate nel dettaglio nei paragrafi successivi.

¹⁶⁰ Si rimanda al Parere 3/2022 della Corte dei conti Europea sulla proposta di Regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sul sistema per lo scambio di quote di emissioni, sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e sugli utili riassegnati, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria, presentata dalla Commissione, Lussemburgo, 15 luglio 2022.

¹⁶¹ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023.

alla regolamentazione. È notevolmente aumentato, infatti, il ruolo delle autorità nazionali nel garantire un appropriato livello di protezione degli interessi finanziari dell'UE. A norma dell'articolo 325 paragrafo 5 del TFUE: “ *le autorità degli Stati membri gestiscono oltre l'85% della spesa dell'UE, compreso il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), e riscuotono le risorse proprie tradizionali dell'Unione (RPT), mentre la Commissione supervisiona entrambi questi settori, stabilisce norme, verifica la conformità e riferisce al Parlamento e al Consiglio sulle misure adottate per contrastare le frodi e altre attività illegali lesive degli interessi finanziari dell'UE.*”

Come è evidente, la responsabilità condivisa tra Stati membri e Unione europea determinerà, nei prossimi anni di attuazione del PRR, una forte pressione a carico delle amministrazioni nazionali e considerando che l'attuazione coincide con i programmi di spesa 2021-2027 sarà indispensabile che gli Stati membri si preparino ad avere un'adeguata conoscenza delle modalità di gestione legate ai vari fondi.

Per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, e di conseguenza degli Stati membri, è opportuno sottolineare tra le novità che nel corso del 2022 che sono stati adottati in via d'urgenza dei provvedimenti l'art. 2, co.1 del D.l. n. 13 25 febbraio 2022¹⁶², recante Misure urgenti per il contrasto alle frodi e per la sicurezza nei luoghi di lavoro in materia di edilizia, non che sull'elettricità prodotta da impianti da fonti rinnovabili (decreto-frodi)¹⁶³. È necessario menzionare anche il D.lgs. n. 156 del 4 ottobre 2022¹⁶⁴ recante disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo n. 75, 14 luglio 2020¹⁶⁵, di attuazione della direttiva (UE) 1371/2017¹⁶⁶ relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale¹⁶⁷. Il Decreto legislativo n. 156, 4 ottobre 2022¹⁶⁸ ha integrato il quadro giuridico preesistente e in particolare gli artt. 4 e 5, modificano

¹⁶² Decreto-legge n.13, 25 febbraio 2022, recante misure urgenti per il contrasto alle frodi e per la sicurezza nei luoghi di lavoro in materia edilizia, nonché sull'elettricità prodotta da impianti da fonti rinnovabili.

¹⁶³ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023; (pag. 57-100).

¹⁶⁴ Decreto legislativo n.156, 4 ottobre 2022, recante disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo n.75 14 luglio 2020, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante al diritto penale.

¹⁶⁵ Decreto legislativo n.75, 14 luglio 2020, recante attuazione della direttiva (UE) 1371/2017, relativa alla lotta contro la frode.

¹⁶⁶ Direttiva (UE) 1371/2017 del Parlamento europeo e del consiglio del 5 luglio 2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

¹⁶⁷ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023; (pag. 57-100).

¹⁶⁸ Decreto legislativo n.156, 4 ottobre 2022, disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo n.75, 14 luglio 2020, di attuazione della direttiva (UE) 1371/2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

rispettivamente l'art. 6 del Decreto legislativo n.74, 10 marzo 2000¹⁶⁹, che disciplina il tentativo nelle evasioni IVA su base dichiarativa, e l'articolo 25 quinquiesdecies del decreto legislativo n. 231 dell'8 giugno 2001¹⁷⁰, in materia di responsabilità amministrativa degli enti per illeciti tributari¹⁷¹.

2.2 IL FINANZIAMENTO DEL REPOWEREU

2.2.1 I FONDI AGGIUNTIVI E LE RISORSE ETS

In questa sede, è particolarmente, rilevante analizzare le modifiche del regolamento RRF per i capitoli di REPowerEU che introducono i nuovi strumenti finanziari.

Per finanziare il REPowerEU, come detto precedentemente, sono necessari dei fondi aggiuntivi rispetto alle previsioni iniziali.

È rilevante evidenziare che, a partire dall'entrata in vigore del regolamento REPowerEU, qualsiasi modifica dei PRR che comporti un sostegno finanziario aggiuntivo sotto forma di prestiti, dalla vendita all'asta di risorse provenienti dal sistema di scambio di quote di emissioni ai sensi della direttiva n.87/2003 (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁷² o dai trasferimenti dalla riserva di adeguamento alla Brexit istituita dal regolamento (UE) n. 1755/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁷³ sarà erogato insieme al resto del contributo finanziario del RRF e, se del caso, potrà essere rateizzato secondo un calendario comune.

Il regolamento del REPowerEU introduce una nuova categoria di sostegno finanziario a fondo perduto e le risorse che ne derivano possono essere utilizzate solo per finanziare riforme e investimenti inclusi nel capitolo del REPowerEU, al quale è dedicato l'articolo 21 quater del Regolamento RRF ad eccezione delle misure che beneficiano della deroga del principio di "do not significant harm".

Il sostegno finanziario aggiuntivo a fondo perduto sarà accompagnato da ulteriori tappe e obiettivi che saranno integrati nel calendario della rete di ogni CID. Non è prevista alcuna fonte di finanziamento per il profilo di esborso. Come è già avvenuto per la presentazione dei PRR iniziali, la Commissione dedurrà una piccola percentuale dal sostegno finanziario aggiuntivo non rimborsabile

¹⁶⁹ Decreto legislativo n.74, 10 marzo 2000, concernente la nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge n. 205, 25 giugno 1999.

¹⁷⁰ Decreto legislativo n. 231, 8 giugno 2001, disciplina della responsabilità amministrative delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge n.231 del 29 settembre 2000.

¹⁷¹ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023; (pag. 57-100).

¹⁷² Direttiva n.87/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva (CE) n. 61 del 1996 del Consiglio.

¹⁷³ Regolamento (UE) 1755/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021, che istituisce la riserva di adeguamento alla Brexit.

derivante dalle risorse ETS per coprire le spese amministrative in linea con l'articolo 21 del regolamento¹⁷⁴.

Member State	Share a % of total	Amount (in EUR, current prices)
Belgium	1.41%	281,786,722.87
Bulgaria	2.40%	479,447,557.31
Czechia	3.41%	680,713,560.32
Denmark	0.65%	130,747,661.14
Germany	10.45%	2,086,946,310.59
Estonia	0.42%	83,318,408.77
Ireland	0.45%	89,450,788.01
Greece	3.85%	768,262,228.38
Spain	12.93%	2,582,922,760.43
France	11.60%	2,318,058,138.53
Croatia	1.35%	269,105,242.79
Italy	13.80%	2,756,557,235.81
Cyprus	0.26%	52,421,943.21
Latvia	0.62%	123,828,031.19
Lithuania	0.97%	193,778,147.42
Luxembourg	0.15%	29,962,508.67
Hungary	3.51%	700,689,109.83
Malta	0.15%	29,962,527.08
Netherlands	2.28%	454,473,335.65
Austria	1.05%	210,357,175.41
Poland	13.80%	2,756,552,360.89
Portugal	3.52%	703,540,829.24
Romania	7.00%	1,397,578,427.75
Slovenia	0.58%	116,763,554.64
Slovakia	1.83%	366,501,187.13
Finland	0.56%	112,794,905.56
Sweden	0.99%	198,479,341.38
EU27	100.00%	19,975,000,000.00

Fonte: Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023.

¹⁷⁴ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

2.2.2 TRASFERIMENTO DAI FONDI EUROPEI

I fondi previsti dal Regolamento sulle disposizioni comuni si trovano all'articolo 7, paragrafo 1, dello stesso, il quale prevede la possibilità per gli Stati membri di trasferire le risorse assegnate in regime di gestione concorrente al RRF attraverso i fondi coperti dal Regolamento (UE) 1060/2021¹⁷⁵ recante disposizioni comuni (CPR)¹⁷⁶. Secondo l'articolo 26 del CPR, fino al 5% dei fondi previsti per il periodo di bilancio 2021-2027 può essere trasferito ad altri strumenti dell'UE a beneficio esclusivo dello Stato membro interessato, i trasferimenti già effettuati riducono l'importo massimo che può essere trasferito. Questa disposizione consente a uno Stato membro di aumentare le risorse disponibili nell'ambito del PRR. Gli Stati membri possono richiedere tali trasferimenti nell'ambito delle modifiche ai programmi, ai sensi dell'articolo 26 del CPR, le richieste di trasferimento devono essere fatte tramite una modifica del programma e devono essere debitamente giustificate in considerazione delle complementarità e dell'impatto da raggiungere. Nella giustificazione da fornire per un eventuale trasferimento gli Stati membri devono specificare che le riforme e gli investimenti nell'ambito del PRR contribuiscono positivamente al raggiungimento, tra l'altro, degli obiettivi perseguiti dalla Politica di coesione¹⁷⁷.

Infatti, molti PRR includono riforme per migliorare l'efficacia della Pubblica Amministrazione o riforme sugli appalti pubblici che continueranno ad aumentare l'efficacia degli investimenti degli Stati membri nell'ambito dei fondi della Politica di coesione.

La possibilità di trasferire fino al 5% di un fondo, ai sensi dell'articolo 26 del Regolamento recante disposizioni comuni¹⁷⁸ può essere richiesta per compensare una diminuzione dell'assegnazione in relazione a qualsiasi misura inclusa nel PRR già esistente oppure per le riforme e gli investimenti concernenti il capitolo del REPowerEU.

¹⁷⁵ Regolamento (UE) 1060/2021.

¹⁷⁶ Common Provisions Regulation.

¹⁷⁷ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

¹⁷⁸ Regolamento (UE) 1060/2021.

<i>EUR million, rounded</i>	Available amounts for transfers under Article 26 of the CPR (as of December 2022)
BE	134,7
BG	363,4
CZ	910,2
DK	25,9
DE	865,9
EE	153,7
IE	59,9
EL	412,8
ES	1769,4
FR	842,6
HR	435,4
IT	2104,9
CY	45,2
LV	214,6
LT	305,1
LU	2,9
HU	1086,4
MT	24,9
NL	64,9
AT	57,5
PL	3609,0
PT	1112,6
RO	1461,0
SI	152,9
SK	617,9
FI	65,1
SE	96,3

Fonte: Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023.

2.2.3 RISERVA DI ADEGUAMENTO BREXIT

Uno Stato membro può decidere di trasferire all'RRF, tutta o una parte, della sua assegnazione provvisoria nell'ambito della Riserva di Adeguamento alla Brexit (BAR), per finanziare gli

investimenti e le riforme del suo capitolo REPowerEU. Gli Stati membri ricevono come prefinanziamento nell'ambito della BAR l'80% di questa assegnazione provvisoria, suddiviso in tre tranche del 40% nel 2021, 30% nel 2022 e 30% nel 2023¹⁷⁹.

Il prefinanziamento annuale BAR viene versato nel mese di aprile per tenere conto di eventuali intenzioni di trasferimento prima dell'erogazione dell'ultima tranche del 2023, gli Stati membri hanno tempo fino al 1° marzo 2023 per notificare alla Commissione l'intenzione di trasferire i fondi BAR al PRR.

Per far ciò è necessario presentare una richiesta, che deve includere una spiegazione di alto livello degli obiettivi comuni del BAR e del capitolo REPowerEU e le informazioni necessarie per dimostrare che entrambi si concentrino sull'obiettivo comune di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. Invece, non è obbligatorio fornire una giustificazione misura per misura, ma se la Commissione non riceverà le informazioni necessarie il pagamento della tranche di prefinanziamento del 2023 sarà sospeso.

A seconda dell'importo che lo Stato membro sceglie di trasferire al RRF, si applicherà una delle seguenti procedure:

1. Nel caso in cui l'importo trasferito sia inferiore all'importo rimanente dell'assegnazione provvisoria non ancora versato nell'ambito del BAR, come prefinanziamento, saranno utilizzati gli importi del BAR che sarebbero stati altrimenti versati nel 2023 e nel 2025.
2. Nel caso in cui l'importo trasferito sia superiore alla parte dell'assegnazione provvisoria a titolo di BAR che non è stata versata, verranno prima trasferiti gli importi non ancora versati a titolo di BAR. La differenza sarà quindi finanziata parzialmente o totalmente dagli importi già versati nel 2021 e nel 2022 come prefinanziamento BAR, che dovranno prima essere recuperati dagli stati membri. Questi ultimi, inoltre, avranno la possibilità di chiedere che tale recupero degli importi pagati nell'ambito del BARA sia, per quanto possibile, compensato da una riduzione proporzionale del prefinanziamento di REPowerEU o di qualsiasi altro pagamento del RRF in corso.

La Commissione renderà disponibili gli stanziamenti su un'apposita linea di bilancio prima che vengano assunti gli impegni dai singoli Stati membri con i PRR aggiornati con il capitolo REPowerEU¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

¹⁸⁰ Ibidem.

<i>EUR million, rounded</i>	Allocation under BAR	Prefinancing paid out under BAR
BE	386,6	211,8
BG	15,4	8,4
CZ	54,9	
DK	275,0	150,7
DE	646,6	354,2
EE	6,6	3,6
IE	1165,2	638,3
EL	38,6	21,2
ES	272,4	149,3
FR	735,6	403,0
HR	7,2	3,9
IT	146,8	80,4
CY	52,1	28,5
LV	10,9	6,0
LT	12,2	6,7
LU	128,5	70,4
HU	57,2	31,3
MT	44,3	24,3
NL	886,3	485,5
AT	27,7	15,2
PL	173,6	95,1
PT	81,4	44,6
RO	43,2	23,6
SI	5,3	
SK	36,3	19,9
FI	23,2	
SE	137,4	75,3
EU27	5470,4	

Fonte: Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023.

2.2.4 RICHIESTA DI UN PRESTITO NELL'AMBITO DEL RRF

Gli Stati membri attraverso i prestiti RRF hanno accesso a finanziamenti a condizioni estremamente favorevoli e possono essere concessi dalla Commissione fino alla fine del 2023. In particolare, questa fonte di finanziamento nasce dall'esigenza di coprire il maggiore fabbisogno finanziario legato all'attuazione delle riforme e degli investimenti, necessari per raggiungere gli obiettivi del REPowerEU. Il termine ultimo, per la presentazione di tutte le richieste di prestito comprese quelle assegnate ai sensi dell'articolo 14 paragrafo 6¹⁸¹ del Regolamento è il 31 agosto 2023.

Entro 30 giorni dall'entrata in vigore del Regolamento del REPowerEU, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione, tramite una lettera conforme al modello fornito nell'allegato II del Regolamento, la loro intenzione di presentare o meno una richiesta di prestito, quest'obbligo si applica anche agli Stati membri che hanno già usufruito di prestiti fino al 6,8% dl loro RNL. La comunicazione dovrebbe essere, se possibile, già presentata in precedenza e includere l'indicazione dell'importo del prestito richiesto correlato ad un elenco di investimenti e di riforme da finanziare. Ciò non pregiudica la scadenza del 31 agosto 2023, ma mira a fornire una migliore prevedibilità di bilancio e ulteriori incentivi per gli Stati membri a richiedere tale sostegno, applicando al contempo i principi di parità di trattamento, solidarietà, proporzionalità e trasparenza¹⁸².

Sulla base delle informazioni fornite da tutti gli Stati membri la Commissione dovrà presentare al Parlamento e al Consiglio, simultaneamente e senza ritardi ingiustificati, una panoramica delle intenzioni espresse e delle modalità proposte per la distribuzione delle risorse disponibili, e dovrà tenere conto, tra l'altro, delle esigenze degli Stati membri richiedenti e delle richieste di sostegno al prestito già presentate o che altri Stati membri prevedono di presentare. Nel caso in cui, le richieste di prestito superino gli importi disponibili la Commissione valuterà se i finanziamenti aggiuntivi richiesti al di sopra del tetto del 6,8% contribuiscano o meno ai capitoli di REPowerEU, in linea con la necessità di garantire che i Programmi di sviluppo rurale rappresentino una risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale degli Stati membri¹⁸³.

¹⁸¹ Regolamento (UE) 241/2021.

¹⁸² Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

¹⁸³ Ibidem.

Ai sensi dell'articolo 14 paragrafo 1 del Regolamento, il sostegno ai prestiti può essere concesso fino al 31 dicembre 2023 di conseguenza, tutti gli accordi di prestito dovrebbero entrare in vigore entro il 31 dicembre 2023¹⁸⁴.

Pertanto, prima del suddetto termine, la Commissione e gli Stati membri interessati devono firmare gli accordi di prestito e la Commissione deve ricevere i pareri legali relativi all'entrata in vigore di tali accordi e la certificazione che tutti i requisiti costituzionali siano soddisfatti.

La richiesta di sostegno del prestito deve essere attentamente motivata e deve includere necessariamente alcuni elementi:

1. una giustificazione del maggiore fabbisogno finanziario;
2. un elenco delle riforme e degli investimenti aggiuntivi con le relative tappe e gli obiettivi;
3. le stime dei costi per la revisione del programma di sviluppo rurale.

Un fabbisogno più elevato potrebbe derivare dalla presentazione da parte dello Stato membro di riforme e investimenti aggiuntivi a seguito delle CSR a cui è necessario conformarsi, oppure da una riduzione del proprio contributo finanziario massimo che rende necessaria la modifica del proprio PRR per spostare alcune misure dal sostegno a fondo perduto ai prestiti in modo da non ridurre l'ambizione complessiva del proprio piano¹⁸⁵ oppure ancora, dalla richiesta di un prestito per finanziare le misure necessarie per il capitolo del REPowerEU.

2.2.5 IL PREFINANZIAMENTO

Per garantire che il sostegno finanziario sia anticipato e utilizzato efficientemente e rapidamente per contrastare la crisi energetica gli Stati membri possono richiedere fino al 20% dei fondi aggiuntivi necessari per finanziare le misure dei loro capitoli REPowerEU come prefinanziamento. Il finanziamento aggiuntivo può avvalersi delle seguenti fonti di entrata¹⁸⁶ precedentemente descritte:

- nuove entrate ETS in linea con l'articolo 21;
- risorse trasferite dalla riserva di adeguamento alla Brexit, in linea con l'articolo 21 ter;
- le risorse trasferite dai programmi della politica di coesione in linea con l'articolo 7;

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ In questo caso non sarebbero necessarie riforme o investimenti aggiuntivi per giustificare tali richieste di prestito.

¹⁸⁶ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

- i prestiti del RRF in linea con l'articolo 14;
- il sostegno supplementare a fondo perduto a seguito dell'aggiornamento del giugno 2022 in linea con l'articolo 18.

L'importo del prefinanziamento sarà versato in due tranche, la prima entro due mesi dall'adozione della Commissione dell'impegno giuridico, di cui all'articolo 23 del Regolamento UE 241/2021¹⁸⁷, la seconda entro dodici mesi dell'entrata in vigore della data di esecuzione del consiglio che approva la valutazione del PRR comprendente il capitolo del REPowerEU¹⁸⁸.

I pagamenti corrispondenti al prefinanziamento saranno effettuati in base alle risorse disponibili, in particolare, rispetto ai fondi dal conto di NextGeneration EU; ai fondi approvati nel bilancio annuale dell'UE; alle entrate di cui all'articolo 21 bis¹⁸⁹ e all'effettivo trasferimento preventivo di risorse nell'ambito dei programmi di gestione condivisa se richiesto. Ciascuna delle due serie di pagamenti di prefinanziamento non deve superare cumulativamente 1 miliardo di euro per tutti gli Stati membri per le risorse trasferite ai sensi dell'articolo 26 del Regolamento (UE) 1060/2021¹⁹⁰. Il pagamento del prefinanziamento di queste risorse sarà effettuato soltanto dopo che tutti gli Stati membri avranno espresso l'intenzione di richiedere il prefinanziamento su base proporzionale per rispettare il tetto complessivo di un miliardo di euro. Il contributo finanziario e se del caso l'importo del sostegno al prestito da versare saranno adeguati proporzionalmente per tenere conto di questo prefinanziamento aggiuntivo per i capitoli del REPowerEU¹⁹¹.

Ai sensi dell'articolo 18 paragrafo 2, del Regolamento¹⁹² gli Stati membri possono aggiornare i loro PRR per tener conto del contributo finanziario massimo e la Commissione in funzione di ciò deve pubblicare l'aggiornamento del contributo finanziario massimo per tutti gli Stati membri entro il 30 giugno 2022¹⁹³.

La tabella sotto riportata, riassume il contributo massimo finanziario per ogni Stato membro.

¹⁸⁷ Regolamento UE 241/2021.

¹⁸⁸ Commission note to the Council and European Parliament of 30 June 2022, RRF: Update of the maximum financial contribution.

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni applicabili al Fondo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere della politica e dei visti.

¹⁹¹ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

¹⁹² Regolamento (UE) 241/2021.

¹⁹³ Commission note to the Council and European Parliament of 30 June 2022, RRF: Update of the maximum financial contribution.

	for 70% of the amount available		for 30% of the amount available		Total*
	Share as % of total	Amount	Share as % of total	Amount	Amount
BE	1.56%	3 646 437	0.85%	878 128	4 524 565
BG	1.98%	4 637 074	1.02%	1 053 190	5 690 264
CZ	1.51%	3 538 166	4.00%	4 137 556	7 675 722
DK	0.56%	1 303 142	0.12%	126 380	1 429 523
DE	6.95%	16 294 947	11.33%	11 730 872	28 025 819
EE	0.32%	759 715	0.10%	103 782	863 497
IE	0.39%	914 572	0.00%	-	914 572
EL	5.77%	13 518 285	3.78%	3 912 974	17 431 259
ES	19.88%	46 603 232	29.59%	30 630 839	77 234 071
FR	10.38%	24 328 797	12.68%	13 129 478	37 458 275
HR	1.98%	4 632 793	0.85%	878 963	5 511 755
IT	20.45%	47 935 755	20.39%	21 106 027	69 041 782
CY	0.35%	818 396	0.09%	97 602	915 998
LV	0.70%	1 641 145	0.19%	193 836	1 834 980
LT	0.89%	2 092 239	0.01%	7 445	2 099 684
LU	0.03%	76 643	0.01%	6 049	82 692
HU	1.98%	4 640 462	1.13%	1 172 204	5 812 665
MT	0.07%	171 103	0.08%	87 240	258 343
NL	1.68%	3 930 283	0.75%	778 009	4 708 293
AT	0.95%	2 231 230	1.47%	1 520 602	3 751 833
PL	8.65%	20 275 293	2.18%	2 251 580	22 526 873
PT	4.16%	9 760 675	5.59%	5 783 774	15 544 449
RO	4.36%	10 213 809	1.85%	1 915 021	12 128 831
SI	0.55%	1 280 399	0.20%	210 947	1 491 346
SK	1.98%	4 643 840	1.32%	1 363 476	6 007 316
FI	0.71%	1 661 113	0.16%	161 414	1 822 527
SE	1.24%	2 911 455	0.26%	270 612	3 182 067
EU27	100%	234 461 000	100%	103 508 000	337 969 000

Fonte: Commission note to the Council and European Parliament of 30 June 2022, RRF: Update of the maximum financial contribution.

È rilevante sottolineare che il PRR modificato deve rimanere ambizioso come il piano iniziale e continuare a soddisfare tutti i criteri di valutazione del Regolamento RRF. In particolare, gli Stati membri devono continuare a dimostrare di affrontare efficacemente tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per Paese (CSR)¹⁹⁴.

Nel valutare le modifiche proposte ai sensi dell'articolo 18, insieme all'articolo 14¹⁹⁵ per le misure aggiuntive legate al sostegno del prestito la Commissione prenderà in considerazione:

1. Se lo Stato membro ha dimostrato un legame tra le modifiche proposte e la variazione del contributo finanziario massimo

¹⁹⁴ Country-specific recommendation.

¹⁹⁵ Ibidem.

2. Gli effetti complessivi di tutte le modifiche proposte nel PRR rivisto, comprese le misure nuove e scalate nei capitoli REPowerEU, alla luce di tutti i criteri di valutazione che il piano deve rispettare.

Per riflettere l'aggiornamento del contributo finanziario massimo e impegnare legalmente l'importo corrispondente al 30%¹⁹⁶ calcolato in conformità con l'allegato III del Regolamento RRF, l'accordo di finanziamento deve essere modificato entro la fine del 2023. Per ottimizzare il processo, gli Stati membri sono fortemente incoraggiati a combinare le modifiche all'articolo 18 con l'introduzione del capitolo REPowerEU e a presentare il piano modificato entro il 30 aprile 2023¹⁹⁷.

Tra i tipi di modifiche che potrebbero essere proposte ai sensi dell'articolo 18, nel rispetto dei vincoli di cui sopra, vi sono:

- l'aumento o la riduzione degli obiettivi, insieme ad una modifica proporzionale del costo stimato dalle misure interessate;
- l'aggiunta o l'eliminazione di misure in relazione alla variazione del contributo finanziario;
- la modifica della tempistica delle tappe e degli obiettivi;
- l'adattamento dei termini delle descrizioni delle tappe/obiettivi e delle misure;
- l'aumento dell'importo del sostegno al prestito per compensare la diminuzione delle sovvenzioni.

Gli Stati membri possono anche proporre di modificare le tappe e gli obiettivi di diverse misure collegate, per tener conto della variazione dell'assegnazione, ad esempio razionalizzando diverse misure piccole e correlate in un'unica misura.

In tal caso, lo Stato membro dovrebbe sostituire di conseguenza le tappe e gli obiettivi specifici e aggiungere o aumentare l'ambizione di altre tappe e obiettivi, a condizione che i costi complessivi stimati del piano corrispondano o superino il contributo finanziario aggiornato e che lo Stato membro dimostri il legame tra la modifica dell'assegnazione e le modifiche proposte al piano. La riduzione o la modifica dell'allocazione potrebbe essere presa in considerazione per giustificare la riduzione dell'ambizione del costo stimato di alcune misure in una componente, aumentando invece i costi stimati e l'ambizione di altre¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Del contributo finanziario.

¹⁹⁷ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

¹⁹⁸ Ibidem.

2.2.6 REVISIONE AL RIBASSO E AL RIALZO

Nonostante il contributo finanziario massimo finale degli Stati membri diminuisca sono incoraggiati a continuare ad attuare i loro PRR facendo affidamento su fonti di finanziamento alternative. Oltre a richiedere i prestiti aggiuntivi al RRF ai sensi dell'articolo 14¹⁹⁹, gli Stati membri possono compensare, in linea con l'articolo 21 quater²⁰⁰, la diminuzione del contributo finanziario massimo con un finanziamento aggiuntivo per il capitolo REPowerEU, includendo le misure ammissibili esistenti nei loro capitoli REPowerEU fino a un importo di costi stimati pari alla diminuzione del contributo finanziario massimo ai sensi dell'articolo 11. Tale diminuzione sarà calcolata confrontando la differenza tra il contributo finanziario massimo, basato sulle previsioni del PIL meno i costi amministrativi, e il contributo finanziario massimo pubblicato dalla Commissione dopo la pubblicazione dei dati definiti sul PIL.

In pratica, per calcolare la stima dei costi la Commissione utilizzerà i costi stimati di pari misura, già inclusi nelle decisioni di esecuzione del Consiglio che saranno trasferite al capitolo REPowerEU ad eccezione delle nuove misure nel qual caso saranno necessarie nuove stime.

Gli Stati membri che a seguito dell'aggiornamento ottengano, invece, un incremento del contributo finanziario massimo sono caldamente invitati a destinare tutte le entrate aggiuntive agli obiettivi di REPowerEU conformemente alle raccomandazioni specifiche per Paese del 2022 e se applicabili del 2023. Per beneficiare pienamente dell'aumento del contributo finanziario massimo i costi stimati del piano modificato devono corrispondere al contributo finanziario massimo aggiornato.

Gli Stati membri con una dotazione massima più elevata possono utilizzare l'articolo 18 per modificare le misure esistenti, a condizione che le modifiche giustificate siano necessarie per consentire l'introduzione di misure nuove o maggiori, in particolare, quelle dei capitoli REPowerEU. Ai sensi dell'articolo 21²⁰¹ può esservi una modifica o una sostituzione del piano nel caso in cui il piano o parte di esso non sia più realizzabile in ragione di circostanze oggettive²⁰². Tuttavia, deve ancora essere conforme a tutte o ad un significativo sottoinsieme delle CSR pertinenti e a tutti gli altri criteri di valutazione previsti dal Regolamento RRF.

L'aggressione della Russia contro l'Ucraina, oltre ad avere influenzato notevolmente i prezzi dell'energia ha messo ulteriormente alla prova le catene di montaggio globali, la gravità di questi

¹⁹⁹ Regolamento (UE) 241/2021.

²⁰⁰ Ibidem.

²⁰¹ Regolamento (UE) 241/2021.

²⁰² Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

sviluppi non poteva essere prevista al momento dell'istituzione del dispositivo di Ripresa e Resilienza, indubbiamente però, hanno avuto un impatto diretto sulla realizzazione di alcuni investimenti previsti dai piani e possono essere invocati come circostanze oggettive a sostegno di una richiesta conforme all'articolo 21.

Le circostanze oggettive possono rendere una misura non più realizzabile con il livello di costo o di efficienza previsto in precedenza o portare all'individuazione di un'alternativa migliore che favorisca il raggiungimento degli obiettivi del Regolamento RRF. In questi casi, lo Stato membro dovrà presentare gli elementi oggettivi alla base delle inefficienze imprevedute derivanti dall'attuazione della misura originaria e dimostrare che l'alternativa proposta sia più adatta a raggiungere gli obiettivi previsti. Ad esempio, lo Stato membro potrebbe dimostrare che la misura alternativa sia più efficiente in termini di costi o che favorisca maggiormente il miglioramento della coesione territoriale. Data l'importanza degli obiettivi del REPowerEU, il Regolamento RRF modificato istituisce la possibilità di invocare come circostanza oggettiva ai sensi dell'articolo 21 anche un potenziale conflitto tra una misura esistente stabilita nel CID e gli obiettivi di REPowerEU²⁰³.

La Commissione valuterà caso per caso se la misura risulti più efficace dal punto di vista dei costi o più favorevole al miglioramento della coesione territoriale e che sussistano fatti oggettivamente verificabili a tale riguardo.

La tipologia e la natura delle modifiche e le circostanze oggettive invocate determineranno la portata delle informazioni da fornire; ad esempio, gli Stati membri devono fornire informazioni specifiche sull'impatto di tali eventi sulle misure, sulle tappe e sugli obiettivi concreti, non occorre, chiaramente, che forniscano informazioni sul verificarsi di circostanze ovvie, come le carenze nelle catene di approvvigionamento.

La Commissione ha ipotizzato alcuni scenari che potrebbero legittimare le modifiche ai sensi dell'articolo 21 e il tipo di informazioni che gli Stati membri dovrebbero presentare²⁰⁴:

1. Uno Stato membro potrebbe proporre di modificare un obiettivo relativo alla quantità di edifici o alla superficie da ristrutturare a causa di un forte aumento dei prezzi dei materiali da costruzione. A sostegno della sua richiesta dovrebbe fornire informazioni sull'inflazione nel settore delle

²⁰³ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

²⁰⁴ Ibidem

costruzioni nella sua economia e adatta l'obiettivo in proporzione all'aumento dei costi, elimina la misura o chiede finanziamenti aggiuntivi per coprire i maggiori costi stimati²⁰⁵.

2. Uno stato membro potrebbe proporre di eliminare un investimento relativo all'acquisto di un supercomputer a causa di carenze nella catena di fornitura dei semiconduttori. La richiesta dovrebbe essere accompagnata da un quadro sintetico dei tentativi fatti dalle autorità per procurarsi il prodotto in questione e se disponibile dalle prove della procedura di gara fallita²⁰⁶.
3. Uno stato membro potrebbe proporre di modificare i termini di una tappa fondamentale relativa alla sostituzione delle caldaie domestiche, che al fine di escludere le caldaie a gas nell'ambito di applicazione del sostegno, in quanto il loro acquisto è contrario agli obiettivi di REPowerEU, il che costituisce una circostanza oggettiva ai sensi del Regolamento REPowerEU²⁰⁷.
4. Uno Stato membro potrebbe individuare un modo significativamente più efficiente in termini di costi per costruire un hub di trasporto e desidera modificare le relative specifiche tecniche nella pietra miliare. La richiesta dovrebbe essere accompagnata da una nota che illustra il tipo di analisi effettuata per determinare che la misura esistente non è più realizzabile sulla base di considerazioni che il nuovo metodo sarebbe più efficiente dal punto di vista dei costi pur portando allo stesso risultato complessivo e alle conclusioni chiave di questa analisi²⁰⁸.
5. Se uno stato membro volesse cambiare ubicazione di un impianto idroelettrico, con la motivazione che potrebbe fornire una produzione energetica significativamente migliore nonostante i costi leggermente più elevato; dovrebbe fornire una breve analisi su come la diversa ubicazione migliorerebbe le prestazioni complessive dell'impianto idroelettrico rispetto all'ubicazione iniziale, nonché una stima aggiornata dei costi della misura²⁰⁹.

In ogni caso le modifiche proposte non dovrebbero diminuire l'ambizione complessiva del RRP, dovrebbero rimanere coerenti alle CSR e non dovrebbero generare un arretramento dell'attuazione verso gli ultimi anni del RRF.

Inoltre, le misure che sostituiscono quelle ritenute non realizzabili dovrebbero contribuire, per quanto possibile, agli obiettivi di REPowerEU²¹⁰.

²⁰⁵ Fornendo in ogni caso necessariamente le prove dei costi.

²⁰⁶ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Ad esempio, il passaggio dalle caldaie a gas alle pompe di calore.

Scenario	Legal basis
An addition of REPowerEU chapter to the RRP	Article 21c
An adjustment of measures in the RRP following the update of maximum financial contribution	Article 18(2)
An amendment of measures in the RRP due to objective circumstances that render those measures no longer achievable	Article 21
An addition of measures in the RRF to take up additional RRF loans	Article 14
A combination of any of the above scenarios	Articles 14, 18(2), 21 or 21c.

Fonte: Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023.

La Commissione ha inserito, inoltre, nel Regolamento un allegato che fornisce una guida generale per lo sviluppo e la presentazione dell'addendum a un PRR, compresa la preparazione del capitolo REPowerEU.

La portata delle nuove informazioni fornite deve essere proporzionata alle modifiche proposte nell'addendum e nel caso in cui non abbiano alcun impatto su una determinata sezione non è necessario compilare la relativa parte del modello. La presentazione del capitolo REPowerEU dovrebbe assumere la forma di una componente aggiuntiva per queste forme di investimenti dedicati. Non sarà necessario ristrutturare il piano già adottato e si dovranno evitare ripetizioni superflue.

La seconda parte della guida è suddivisa in due sezioni principali: in primo luogo una guida alla preparazione dei capitoli ed in secondo luogo una guida alle informazioni da presentare nell'ambito della modifica generale dei PRR²¹¹.

2.3II CAPITOLO REPOWEREU

2.3.1 RIFORME E INVESTIMENTI

Le misure contenute nei capitoli REPowerEU saranno:

- nuove riforme e investimenti avviati a partire dal 1° febbraio 2022, o

²¹¹ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

- la parte scalare di riforme e investimenti inclusi nella decisione di esecuzione del consiglio²¹². In tal caso solo la parte scalare della misura esistente sarà inclusa nel capitolo REPowerEU, gli Stati membri che sono soggetti a una riduzione del contributo finanziario massimo ai sensi dell'articolo 11 paragrafo 2²¹³ possono anche includere misure nei CID già adottati senza che queste vengano ridimensionate, fino a un importo di costi stimati pari alla riduzione del contributo finanziario massimo. In pratica ciò significa che il capitolo REPowerEU conterrebbe, in questi casi, parti di misure incluse in decisioni di esecuzione del Consiglio già adottate, i cui costi totali sono inferiori o uguali alla diminuzione del contributo finanziario massimo. Una misura scalare dovrebbe introdurre un miglioramento sostanziale del livello di ambizione della misura e ciò dovrebbe riflettersi sulla progettazione o sul livello delle tappe e degli obiettivi corrispondenti. Ad esempio, lo Stato membro potrebbe mantenere una misura in una componente esistente del PRR, ma aumentare significativamente l'obiettivo nel capitolo REPowerEU al fine di beneficiare dei nuovi finanziamenti disponibili.

Va, inoltre, sottolineato che le riforme e gli investimenti devono contribuire ad affrontare tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle CSR, comprese le CSR adottate nell'ambito dei cicli dei Semestri 2022 e 2023. Le CSR 2022 fanno riferimento, infatti, alle sfide energetiche che gli Stati membri devono affrontare, un piano di Recupero e Resilienza, compresi quelli con il capitolo REPowerEU, che non risponde in modo soddisfacente ai criteri di valutazione non può essere valutato positivamente e non può essere reso disponibile alcun finanziamento aggiuntivo²¹⁴.

Data l'urgenza delle sfide che l'Unione Europea deve affrontare e i tempi ristretti per il completamento delle misure nell'ambito dell'orizzonte temporale del PRR, gli Stati membri sono invitati a basarsi sulle misure già incluse nei CID adottati al fine di contribuire agli obiettivi di REPowerEU in modo tempestivo. Questo obiettivo si applica alle infrastrutture e agli impianti energetici che consentono di diversificare l'approvvigionamento di gas degli Stati membri per soddisfare le esigenze immediate di sicurezza ma senza compromettere gli obiettivi climatici a lungo termine dell'UE, tra cui i terminali GNL, le unità di stoccaggio e di rigassificazione galleggianti, i

²¹² Adottata dal 1° febbraio 2020.

²¹³ Regolamento (UE) 241/2021.

²¹⁴ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

gasdotti, altre componenti della rete del gas come le stazioni di misurazione e le stazioni di compressione. Gli investimenti nelle infrastrutture per il gas dovrebbero essere allineati, per quanto possibile, ai risultati della valutazione del fabbisogno di infrastrutture energetiche supplementari, come indicato nella comunicazione della Commissione sul REPowerEU dell'8 marzo 2022 e nelle discussioni con gli Stati membri nei gruppi regionali ad alto livello che operano nel contesto della politica TEN-E, i cui risultati sono stati riportati nell'allegato III del piano del 18 maggio 2022²¹⁵.

Inoltre, le misure relative alle infrastrutture e agli impianti petroliferi, necessarie per soddisfare le esigenze immediate di sicurezza dell'approvvigionamento, possono essere incluse nel capitolo REPowerEU solo per gli Stati membri che abbiano una dipendenza specifica dal greggio russo determinata dalla loro posizione geografica e che abbiano ricevuto una deroga temporanea eccezionale ai divieti elencati dall'articolo 3 quaterdecies, paragrafi 1 e 2 del Regolamento UE 833/2014²¹⁶ entro la data di entrata in vigore del Regolamento.

In ragione dell'attenzione alle esigenze immediate di sicurezza dell'approvvigionamento, previa valutazione positiva da parte della Commissione, le misure di miglioramento delle infrastrutture e degli impianti energetici, che risultano essere essenziali per soddisfare la sicurezza energetica, potranno avvalersi di una deroga al principio DSNH²¹⁷, tal fine gli Stati membri dovranno fornire le dovute informazioni per giustificare la richiesta di deroga.

2.3.2 LE POSSIBILI MISURE ATTUATIVE

Per comprendere al meglio quali misure attuative possono essere previste ai fini della modifica del PRR e inserite nel nuovo capitolo REPowerEU la Commissione ha inserito nel Regolamento alcuni esempi per i vari obiettivi. Premettendo che durante lo sviluppo delle misure finalizzate ad assicurare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico gli Stati membri devono prestare attenzione alla dimensione della cybersicurezza dei progetti al fine di ridurre il più possibile i rischi potenziali di interruzione dell'energia.

Com'è noto, uno degli obiettivi da raggiungere nell'ambito del REPowerEU è l'incremento dell'efficienza energetica negli edifici e nelle infrastrutture energetiche critiche attraverso interventi per la decarbonizzazione dell'industria, l'aumento della produzione di biometano sostenibile, di

²¹⁵ Ibidem

²¹⁶ Regolamento (UE) 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

²¹⁷ Do no Significant Harm.

idrogeno rinnovabile o privo di fonti fossili. Questo include misure come le ristrutturazioni di efficienza energetica e le soluzioni di riscaldamento e raffreddamento rinnovabili così da sostenere la diffusione delle energie rinnovabili ma anche misure di efficienza energetica in sistemi efficienti di teleriscaldamento e raffreddamento²¹⁸.

La Commissione per raggiungere l'obiettivo ha ipotizzato la realizzazione da parte degli Stati membri delle seguenti misure:

- il sostegno alle ristrutturazioni e alle tecnologie che aumentano le prestazioni energetiche degli edifici, con un accesso preferenziale per gli edifici con le peggiori prestazioni e per le famiglie a basso reddito²¹⁹;
- la decarbonizzazione dei sistemi di riscaldamento e raffreddamento per renderli efficienti, come ad esempio l'introduzione di pompe di calore²²⁰;
- il teleriscaldamento e il tele raffreddamento altamente efficienti dal punto di vista energetico e rinnovabili, i tetti fotovoltaici, l'accumulo di energia per l'energia rinnovabile in loco, i termostati intelligenti, l'isolamento di alta qualità²²¹;
- l'impegno di strumenti finanziari specifici per sostenere gli investimenti nella ristrutturazione energetica degli edifici²²²;
- la creazione di assistenza tecnica nazionali o regionali che supportino lo sviluppo di un'ampia pipeline di progetti di efficienza energetica e di ristrutturazione degli edifici finanziariamente solidi che attraggano investitori privati;
- L'istituzione o il rafforzamento di Fondi nazionali già esistenti per l'efficienza energetica con strumenti finanziari dedicati all'efficienza energetica e alla ristrutturazione degli edifici.

L'obiettivo di decarbonizzazione dell'industria merita di essere trattato in modo più approfondito²²³. Il sostegno della diffusione del biometano e dell'idrogeno sostenibili si realizza tramite investimenti finalizzati ad aumentare la capacità di produzione di bio-metano sostenibile e di idrogeno rinnovabile o privo di fossili e per la costruzione delle infrastrutture dedicate all'idrogeno,

²¹⁸ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag. 5-48).

²¹⁹ Ibidem.

²²⁰ Ibidem.

²²¹ Ibidem.

²²² Come la riqualificazione degli edifici residenziali e non residenziali meno efficienti, la sostituzione dei sistemi di riscaldamento con alternative rinnovabili.

²²³ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag. 5-48).

compresi i gasdotti, lo stoccaggio e i terminali portuali. Le riforme invece potrebbero consistere in incentivi agli investimenti nella produzione o nell'uso di biometano e biogas sostenibili, oppure in riforme che definiscano un quadro legislativo e regimi normativi adeguati alla regolarizzazione della produzione, dell'uso, del trasporto e dello stoccaggio di idrogeno rinnovabile o privo di fossili.

L'obiettivo di aumentare la quota e accelerare la diffusione delle energie rinnovabili necessita di misure per aumentare la capacità di produzione di energia rinnovabile, il rafforzamento o l'aggiornamento della rete necessaria per integrare le energie rinnovabili, di riforme per accelerare e semplificare le procedure di concessione dei permessi per i progetti di energia rinnovabile a partire dalla loro connessione alla rete. Inoltre, le riforme devono mirare a semplificare la concessione dei permessi per i progetti di energia rinnovabile, (ad esempio la digitalizzazione delle procedure e a migliorare la pianificazione territoriale) e devono essere accompagnate dalla qualificazione e dal rafforzamento del personale amministrativo per far fronte all'aumento del numero di richieste di autorizzazione e alla necessaria accelerazione delle procedure.

Per quanto riguarda specificamente il settore del riscaldamento, l'obiettivo si applicherà a²²⁴:

- strumenti finanziari specifici: incentivi fiscali basati su sovvenzioni o fiscali per gli investimenti nel riscaldamento rinnovabile ad alta efficienza energetica e nel teleriscaldamento, compresi gli incentivi ai consumatori per l'installazione di pompe di calore e unità a scarto termiche o per l'allacciamento a moderni sistemi di teleriscaldamento teleraffreddamento basati su fonti rinnovabili ed efficienti. Riscaldamento e raffreddamento a distanza basati su fonti rinnovabili e calore di scarto;
- programmi di sostituzione programmata dei sistemi di riscaldamento fossili con tecnologie rinnovabili (calore rinnovabile, teleriscaldamento basato su fonti rinnovabili, uso di calore di scarto industriale e reti di raffreddamento);
- ammortamento dei sistemi di teleriscaldamento per sostituire i combustibili fossili con pompe di calore e collettori solari riducendo la temperatura, isolando i sistemi di teleriscaldamento;
- collettori solari, riducendo la temperatura, isolando le tubature, ammodernando le sottostazioni.
- affrontare la povertà energetica e incentivare la riduzione della domanda di energia.

In linea con i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, i capitoli di REPowerEU possono includere misure per affrontare strutturalmente le cause della povertà energetica attraverso investimenti e riforme a lungo termine. Le riforme e gli investimenti dovrebbero fornire un livello

²²⁴Ibidem.

più elevato di sostegno finanziario, fino al 100% dei costi se necessario, per ridurre strutturalmente la domanda di energia per le famiglie a basso reddito e le imprese vulnerabili, comprese le micro, piccole e medie imprese e le aziende dei settori ad alta intensità energetica che si trovano in gravi difficoltà a causa delle bollette energetiche elevate. Le misure che possono raggiungere questo obiettivo includono²²⁵:

- sostegno finanziario ai programmi di efficienza energetica, anche attraverso strumenti finanziari dedicati;
- programmi di riduzione della domanda di energia elettrica per le famiglie e le imprese, comprese le PMI, che si trovano in difficoltà a causa delle bollette elevate;
- integrazioni finanziarie ad altri schemi del PRR per aumentare l'intensità dell'assistenza alle famiglie vulnerabili, ad esempio per le ristrutturazioni di efficienza energetica;
- schemi che sovvenzionano l'installazione di soluzioni di riscaldamento più efficienti e rinnovabili;
- fornitura di consulenze personali gratuite sui modi più convenienti per ridurre la domanda di energia a casa per informare i consumatori sui fornitori di energia e sui prezzi;
- sostegno e promozione delle comunità energetiche;
- fornitura di servizi audit energetico gratuiti;
- programma di educazione energetica per il pubblico per aumentare la consapevolezza sul risparmio energetico in particolare la conservazione dell'energia
- aggiornamenti della legge sull'edilizia per richiedere che le nuove costruzioni e le ristrutturazioni siano più efficienti dal punto di vista energetico, di efficienza energetica rispetto agli standard richiesti dalla legislazione dell'UE;
- regolamento che richiede l'installazione obbligatoria di contatori energetici intelligenti in tutti i nuovi edifici, edifici di nuova costruzione con l'obiettivo di incentivare la riduzione della domanda di energia si applica a misure mirate ai processi di produzione/fornitura di servizi da parte delle imprese ed è collegato alle questioni delineate nella sezione dedicata²²⁶.

Un esempio, che combina i costi energetici rilevanti con le misure strutturali, potrebbe essere una compensazione finanziaria temporanea per le perdite di produzione derivanti dalla riduzione della

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ Rafforzamento della base industriale europea.

domanda di energia elettrica a breve termine accompagnata dalla richiesta di investimenti con effetti duraturi che soddisfino gli obiettivi di REPowerEU. Si pensi alla riduzione dell'intensità dei gas serra prodotti da un'impresa che passa alle energie rinnovabili o a misure di risparmio energetico²²⁷.

Gli investimenti per la riduzione della domanda di energia potrebbero essere integrati anche da riforme che forniscano incentivi normativi per miglioramenti duraturi dell'efficienza energetica, in particolare:

- una riforma che vieti ai proprietari di aumentare o indicizzare gli affitti, a meno che il loro edificio non abbia un'elevata efficienza energetica;
- un programma di educazione energetica per il pubblico, per sensibilizzarlo alla conservazione dell'energia e a come adottare individualmente misure favorevoli;
- un aggiornamento della legge sull'edilizia per richiedere che le nuove costruzioni siano più efficienti dal punto di vista energetico rispetto agli standard richiesti dalla legislazione europea;
- un regolamento che prevede l'installazione obbligatoria di contatori energetici intelligenti in tutti i nuovi edifici.

In questo caso, gli obiettivi principali sono dunque di affrontare le strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione e distribuzione dell'energia, di sostenere lo stoccaggio dell'elettricità e accelerare l'integrazione delle fonti di energia rinnovabili, nonché sostenere il trasporto a emissioni zero e le relative infrastrutture, comprese quelle ferroviarie.

Esempi di misure legate alla trasmissione, alla distribuzione allo stoccaggio dell'energia sono:

strutture per l'immagazzinamento dell'elettricità, in particolare per sostenere la diffusione delle risorse rinnovabili e/o per ridurre al minimo le congestioni; lo sviluppo delle reti nazionali di distribuzione e trasmissione dell'elettricità, in particolare per risolvere le strozzature e promuovere l'ulteriore integrazione delle fonti di energia rinnovabili; costruzione di interconnettori elettrici; riforme delle tariffe e facilitazione dei progetti di connettività alla rete; riforme per aumentare la flessibilità del sistema elettrico, per consentire alle risorse dal lato della domanda di partecipare ai mercati dell'elettricità e per sviluppare incentivi a partecipare ai mercati dell'elettricità e per la

²²⁷ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

risposta alla domanda, compreso l'accumulo di energia; l'istituzione di programmi trasparenti per l'aggiornamento delle reti di distribuzione e trasmissione e per le aste di energia rinnovabile.

Le misure legate ai trasporti, invece, riguarderanno:

Gli investimenti in veicoli per il trasporto pubblico a zero emissioni; l'elettrificazione dell'infrastruttura di trasporto, comprese le ferrovie, e l'installazione di infrastrutture di rifornimento e di ricarica che forniscano ai veicoli elettricità o idrogeno rinnovabile/libero da combustibili fossili per i trasporti²²⁸; per quanto riguarda le competenze verdi e le relative competenze digitali, questo obiettivo si applica a misure quali l'aggiornamento e la riqualificazione della forza lavoro²²⁹.

Potrebbe anche includere riforme per affrontare le strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione e distribuzione dell'energia, sostenere lo stoccaggio dell'elettricità e accelerare l'integrazione delle fonti di energia rinnovabili nonché sostenere il trasporto a emissioni zero e le relative infrastrutture comprese le ferrovie²³⁰.

Si prevede quindi di raggiungere tali obiettivi attraverso una riqualificazione accelerata della forza lavoro verso le competenze verdi e le relative competenze digitali, nonché il sostegno alle catene di valore delle materie prime e delle tecnologie critiche legate alla transizione verde.

Per quanto riguarda il sostegno alle catene di valore delle materie prime e delle tecnologie critiche legate alla transizione verde, l'obiettivo si applicherebbe anche alle misure che rafforzano la capacità di base tecnologica e manifatturiera dell'Unione per i materiali e i componenti a tecnologia pulita, al fine aumentare la resilienza e la sovranità delle catene di valore strategiche dell'UE, anche attraverso il rafforzamento dell'economia circolare²³¹.

2.4 IL PRINCIPIO DNSH

Il principio di non arrecare danni significativi (DNSH) continua ad essere applicato alle riforme e agli investimenti sostenuti dallo strumento in linea con il Regolamento RRF²³², con una deroga mirata a salvaguardare le preoccupazioni immediate dell'UE in materia di sicurezza energetica. Le misure a sostegno degli obiettivi del REPowerEU, che sono già state incluse nei piani

²²⁸ O incentivi per questa installazione.

²²⁹ In particolare, gli incentivi per l'aggiornamento della forza lavoro, in particolare per la forza lavoro esistente e la formazione di professionisti qualificati nel settore delle energie rinnovabili e nel settore della costruzione, come gli installatori di impianti di riscaldamento a fonti rinnovabili.

²³⁰ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

²³¹ Ibidem.

²³² Regolamento UE 241/2021.

di Ripresa e Resilienza adottati in precedenza, sono già state valutate sulla base del principio DNSH. Pertanto, non sarà necessaria una nuova valutazione di parti scalari di tali misure; potrebbe essere necessaria solo se la natura delle modifiche apportate alla misura rischiasse di influire sulla precedente valutazione DNSH. Per le nuove misure, gli Stati membri devono presentare informazioni riguardo la modalità con cui le misure garantiranno il rispetto del principio DNSH.

A tal fine, gli Stati membri devono presentare o modificare l'autovalutazione DNSH per le misure REPowerEU, è preferibile includere nel capitolo REPowerEU solo le misure che per loro natura sono conformi al principio DNSH, non sarà necessario includere salvaguardie DNSH specifiche nella descrizione delle misure e/o nelle tappe e negli obiettivi. In altre parole, sarà la natura delle misure a determinare la necessità o meno di specifiche salvaguardie DNSH, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri.

Si può derogare al principio DNSH nell'ambito del REPowerEU previa valutazione positiva da parte della Commissione. In particolare, non si applicherà alle misure che si prevede contribuiscano a migliorare le infrastrutture e gli impianti energetici per soddisfare le esigenze immediate di sicurezza dell'approvvigionamento. Nel valutare l'ammissibilità delle misure, per la deroga, la Commissione prenderà in considerazione quattro requisiti nello specifico e potrà inoltre richiedere agli Stati membri informazioni pertinenti a sostegno della sua valutazione.

La misura sottoposta alla Commissione deve essere necessaria e proporzionata per soddisfare le esigenze immediate di sicurezza dell'approvvigionamento, in conformità con l'articolo 21 quater, paragrafo 3 lettera a²³³, tenendo conto delle alternative praticabili più pulite e dei rischi di effetti di lock-in, se la valutazione avrà esito positivo sarà autorizzata la deroga.

Per valutare la necessità e la proporzionalità della misura, la Commissione prenderà in considerazione le stime delle proiezioni della domanda di gas o petrolio nello Stato membro interessato e nei suoi vicini, tenendo conto degli obiettivi climatici ed energetici per il 2030 e dell'impatto dell'interruzione delle importazioni dalla Russia. Inoltre, valuterà la capacità aggiuntiva e il volume di energia apportati dalla misura, il calendario e l'esistenza di progetti complementari, anche negli Stati membri vicini. Sulla base delle informazioni fornite dallo Stato membro, verificherà anche se possano esservi alternative più pulite, tecnologicamente ed economicamente più fattibili per fornire la stessa capacità, in tempi simili e con costi comparabili.

²³³ Regolamento UE 241/2021.

Ad esempio, la Commissione potrebbe chiedere informazioni sulle soluzioni alternative prese in considerazione dallo Stato membro, come la costruzione di progetti di generazione di energia rinnovabile, su larga scala equivalenti per capacità energetica.

Per quanto riguarda specificamente le infrastrutture e gli impianti per il gas, gli Stati membri devono spiegare se l'infrastruttura sarebbe in grado di trattare l'idrogeno e, nel caso in cui non sia possibile, indicare le ragioni pertinenti.

Lo Stato membro interessato deve dimostrare di aver compiuto sforzi soddisfacenti per limitare il potenziale danno agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 852/2020²³⁴, ove possibile, e per mitigare il danno attraverso altre misure, comprese quelle del capitolo REPowerEU.

Oltre a ciò, le misure del capitolo REPowerEU devono essere adottate in conformità con l'acquis ambientale nazionale e dell'UE, in questo modo si contribuirà a mitigare i danni, in particolare controllando e prevenendo l'inquinamento e proteggendo la biodiversità e i corpi idrici²³⁵.

Tuttavia, le azioni intraprese dagli Stati membri dovrebbero, ove possibile, includere elementi per limitare i potenziali danni agli obiettivi ambientali. Per quanto riguarda, l'obiettivo di mitigazione dei cambiamenti climatici, sono incoraggiati a fornire informazioni sulla capacità prevista e sull'utilizzo previsto del progetto, al fine di dimostrare che la sua portata non sia superiore a quella necessaria per soddisfare le esigenze di sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE nel breve termine. Nel caso di misure concernenti l'adattamento, potrebbe essere effettuata un'adeguata valutazione del rischio climatico per limitare la possibilità del verificarsi di rischi climatici sul funzionamento del progetto.

Il presupposto alla base deve essere che la misura non metterà a rischio il raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 e l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050. Alla luce dell'obiettivo generale di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili provenienti dalla Russia e di diversificare le fonti di approvvigionamento, si valuterà inoltre, se la misura è allineata con la più ampia politica energetica e climatica definita dallo Stato membro nel suo piano nazionale per l'energia e il clima e con il più ampio insieme di misure del capitolo REPowerEU e dell'PRR.

²³⁴ Regolamento (UE) 852/2020 del Parlamento europeo e del consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2088/2019.

²³⁵ Attraverso valutazioni di impatto ambientale.

Le misure dovranno essere operative entro il 31 dicembre 2026 e la Commissione valuterà in particolare la tempistica di ogni progetto presentato, per evitare possibili ritardi rispetto al termine prefissato. A tal fine, gli Stati membri sono incentivati a fornire informazioni relative alla tabella di marcia del progetto, che dimostrino che l'entrata in funzione è possibile entro il 2026.

La guida tecnica DNSH 2021/C 58/01²³⁶ che stabilisce i principi guida e le modalità di applicazione del principio nel contesto del RRF continuerà ad essere pienamente applicabile, tenendo conto delle sue caratteristiche specifiche. Tra l'altro una lista di controllo da seguire per l'autovalutazione del DNSH da includere nel PRR modificato per ogni misura.

Si ritiene necessario, per quest'analisi, riassumere gli elementi chiave della guida e spiegarne l'applicazione per le misure nuove o modificate. Le ultime modifiche forniscono ulteriori chiarimenti sulla base dell'esperienza acquisita con i PRR precedentemente adottati.

È opportuno, comprendere in che modo debba essere applicato il principio di DNSH nel contesto delle revisioni dei PRR in vista del REPowerEU²³⁷.

Innanzitutto, gli Stati membri devono fornire un'autovalutazione DNSH per ogni misura nuova o modificata inclusa nel PRR modificato, tranne nei casi in cui il principio DNSH non si applichi²³⁸, sono inoltre invitati a fornire, nell'ambito dell'autovalutazione, ogni qualvolta sia pertinente e possibile una valutazione quantitativa dell'impatto ambientale della riforma o dell'investimento.

Devono essere prese in considerazione le seguenti valutazioni trasversali²³⁹:

- Alternative a basso impatto, rese disponibili recentemente: si trovano tra i principi della sezione 2.4, inclusa la nota 25 della Guida e rimangono applicabili per la valutazione di misure nuove o riviste. La valutazione DNSH per tali misure deve riflettere le informazioni sulle alternative a basso impatto disponibili al momento della presentazione del PRR modificato.
- Nessun aumento dell'impatto ambientale rispetto alla misura iniziale: nel caso di una modifica a una misura esistente, la modifica non deve aumentare l'impatto ambientale relativo, rispetto all'impatto della misura iniziale e lo Stato membro deve darne

²³⁶ Comunicazione della Commissione: orientamenti tecnici sul principio "non arrecare un danno significativo a norma del regolamento sul dispositivo per la Ripresa e la Resilienza 2021/C 58/01.

²³⁷ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag 5-48).

²³⁸ Si veda la sezione 2.1 e l'allegato I della Guida tecnica DNSH (2021/C 58/01).

²³⁹ Si veda anche l'allegato con ulteriori informazioni su come la DNSH può essere rispettata.

dimostrazione. In caso di aumento dell'impatto ambientale lo Stato membro deve dimostrare che la misura è ancora conforme al principio DNSH.

In caso di modifiche dei PRR per dimostrare che rimangano in ogni caso conformi al DNSH si possono ipotizzare due scenari che comporterebbero due impatti differenti sul processo di valutazione:

1. l'introduzione di una nuova misura: se uno Stato membro sceglie di aggiungere una nuova misura al proprio PRR, deve essere seguito lo stesso processo previsto per la presentazione iniziale del PRR. Si deve compilare la lista di controllo cui all'Allegato I della Guida tecnica DNSH²⁴⁰ per supportare l'analisi dell'impatto della nuova misura sugli obiettivi ambientali;
2. la di modifica di una misura già esistente, in questo caso, gli Stati membri devono presentare la valutazione DNSH corrispondente, modificandola se necessario, per riflettere le modifiche apportate alla misura. Si deve indicare, inoltre, il riferimento alla sezione dei PRR precedentemente adottato in cui è presente la valutazione DNSG iniziale²⁴¹.

Quando modificano i loro PRR, gli Stati membri devono assicurarsi che ogni misura nuova o modificata sostenuta dall'ambito del RRF sia accompagnata da una serie corrispondente di tappe e obiettivi. Nel definire nuove tappe e obiettivi, o nel proporre modifiche a quelli esistenti, gli Stati membri dovranno attenersi ai principi delineati nella guida al PRR 2021, anche per quanto riguarda la loro specificità e solidità.

La proposta da parte dello Stato membro di tappe o obiettivi nuovi o modificati è strettamente legata all'inclusione di misure nuove o modificate nel PRR modificato.

Poiché gli Stati membri sono incoraggiati a partecipare a progetti transfrontalieri o multinazionali a sostegno degli obiettivi di REPowerEU, occorre prestare particolare attenzione a garantire una solida progettazione delle relative tappe e obiettivi. Da un lato, questi dovrebbero essere chiaramente suddivisi tra i diversi Stati membri che partecipano a tali progetti per evitare sovrapposizioni e ritardi nella valutazione e nell'attuazione, per cui il completamento di un piano di recupero e resilienza dovrebbe essere indipendente da quello di un altro Stato membro; d'altro canto, le tappe e gli obiettivi dovrebbero essere concepiti in modo ben coordinato, per garantire che le inevitabili interdipendenze tra gli Stati membri siano valutate correttamente e che siano fissati i tempi di attuazione prudenti. La Commissione è pronta ad assistere i gruppi di Stati membri coinvolti in

²⁴⁰ Comunicazione della Commissione Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio non arrecare un danno significativo a norma del regolamento sul dispositivo per la Ripresa e la Resilienza 2021/C 58/01.

²⁴¹ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag. 5-48).

progetti transfrontalieri o multinazionali, per garantire che sia definita in modo adeguato la suddivisione delle azioni.

Il periodo di attuazione di alcuni investimenti nazionali che perseguono gli obiettivi di REPowerEU potrà estendersi oltre il 2026. In questi casi, le relative tappe e gli obiettivi inclusi nel capitolo REPowerEU dovrebbero essere concepiti in modo da includere solo le azioni sostenute dal RRF nell'arco di vita dello strumento, mentre la progettazione delle misure dovrebbe identificare chiaramente quali fasi di attuazione saranno sostenute da fondi nazionali o da altri fondi UE dopo il 2026. Nel caso in cui uno Stato membro proponga di modificare il proprio PRR sulla base dell'articolo 21²⁴², le modifiche alle tappe e agli obiettivi esistenti possono essere effettuate solo nella misura in cui sono legate alle circostanze oggettive presentate per giustificare la modifica, dimostrando la sussistenza di un nesso causale tra le circostanze oggettive e le modifiche proposte²⁴³. Gli errori materiali riscontrati nella decisione di esecuzione del Consiglio possono essere segnalati alla Commissione e al Consiglio in qualsiasi momento durante l'attuazione dei PRR, saranno presi in considerazione nella proposta della Commissione per una nuova o modificata decisione di esecuzione del Consiglio o in un apposito *corrigendum*.

²⁴² Regolamento UE 241/2021.

²⁴³ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (pag. 5-48).

Esempi di informazioni che gli Stati membri devono fornire alla Commissione.

Whether the measure is necessary and proportionate to meet immediate security of supply needs	<ul style="list-style-type: none"> • Description of the impact of the disruption of gas/oil imports from Russia and estimated capacity and utilization of the measure to replace those • Projections of gas/oil demand, for instance based on work for the revision of the National Energy and Climate Plans (NECPs) • Consideration of cleaner alternative solutions, comparable in timeline, costs and capacity (e.g. feasible large-scale renewable energy projects, hydrogen-ready pipelines or facilities to avoid lock-in effects) • An explanation why the scale of the measure is not larger than necessary to meet the measure's objectives
The overall efforts the Member State has undertaken to limit the potential harm to environmental objectives	<ul style="list-style-type: none"> • Relevant evidence of efforts limiting the potential harm of the measure to the environment (e.g. conclusions from an appropriate climate risk assessment) • Explanation on how other measures, including those in the REPowerEU chapter and RRP, prevent harm to environmental objectives
Whether the measure does not jeopardise the achievement of the Union's 2030 climate targets and the objective of EU climate neutrality by 2050	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution of other measures, including those in the REPowerEU chapter and RRP, towards climate targets and objective • Alignment and potential integration of the measure in the current or revised NECP, thereby showing that the measure does not jeopardise achieving the climate target and objective
The measure is planned to be in operation by 31 December 2026 .	<ul style="list-style-type: none"> • Project timeline and roadmap, including expected operational status on 31 December 2026

Fonte: Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023.

2.5 FINANZIAMENTI E COSTI

2.5.1 LE STIME DEI COSTI

Gli Stati membri devono fornire una stima dei costi totali delle nuove riforme e degli investimenti inclusi nei capitoli di REPowerEU proposti in un addendum²⁴⁴.

²⁴⁴ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023 (5-48).

Riguardo alle misure modificate, se le misure incidono sulle stime dei costi precedentemente approvate lo Stato membro dovrà fornirne stime aggiornate e nel caso in cui la modifica riguardi solo la scala della misura la revisione dei costi stimati deve essere effettuata su base proporzionale. Nella preparazione di queste stime dei costi, gli Stati membri devono seguire le istruzioni specifiche fornite nella guida ai PRR 2021²⁴⁵, di norma non è previsto che gli Stati membri forniscano stime dei costi riviste per misure che non sono né nuove né sono state modificate. Gli Stati membri possono fornire una convalida delle stime dei costi da parte di un ente pubblico indipendente, che potrebbe contribuire a rafforzare la plausibilità delle stime.

Ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento RRF²⁴⁶, tutti i PRR, compresi gli addendum, devono essere coerenti con le CSR pertinenti e con le informazioni incluse nei Programmi nazionali di riforma, nei Piani nazionali per l'Energia e il Clima (PEC) e nei loro aggiornamenti ai sensi del Regolamento (UE) 1999/2018²⁴⁷, nei piani di transizione territoriale, nei piani di attuazione della Garanzia per i giovani, negli accordi di partenariato e nei programmi operativi.

Gli addendum dovranno, inoltre, essere coerenti con le attività per un'economia neutrale, dal punto di vista climatico, che saranno state concepite nei piani di transizione territoriale.

In fine gli addendum dovranno essere coerenti con gli accordi di partenariato e i programmi operativi adottati dopo l'adozione dei PRR iniziali; dato che tutti gli Stati membri hanno finalizzato i loro accordi di partenariato dovranno spiegare come le misure nuove o modificate dei PRR siano complementari all'attuazione dei programmi del periodo 2021-2027, tenendo conto della possibilità di trasferire fondi ai sensi dell'articolo 26 del Regolamento CPR.

2.5.2 COMPLEMENTARITÀ PREVENZIONE DEL DOPPIO FINANZIAMENTO

Gli Stati membri dovranno specificare nel loro PRR modificato, nel caso in cui si verificheranno, le modifiche delle modalità messe in atto per garantire la complementarità dei finanziamenti e la conformità con l'articolo 9 del Regolamento RRF. A questo proposito, le linee guida del PRR 2021 rimangono pienamente applicabili.

²⁴⁵ Regolamento UE 241/2021.

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ Regolamento (UE) 1999/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla Governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n.663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2021/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/118/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n.525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il quadro di attuazione è stato valutato nell'ambito dei PRR iniziali; pertanto, si presume che gli Stati membri continuino a fare affidamento sulle stesse modalità di attuazione, tuttavia, qualsiasi modifica proposta al quadro di attuazione dovrà essere motivata. D'altra parte, nel caso in cui gli Stati membri abbiano riscontrato delle difficoltà nell'attuazione del loro PRR, ad esempio a causa della mancanza di capacità amministrativa, di un sistema informatico non sviluppato o di un mandato non sufficientemente chiaro per le autorità responsabili, sono invitati a riconsiderare in modo proattivo le disposizioni esistenti per renderle più efficienti. Sono, inoltre, tenuti a discutere con la Commissione l'esperienza acquisita finora per stabilire se eventuali modifiche al quadro di attuazione possano contribuire a migliorare la realizzazione delle riforme e degli investimenti²⁴⁸.

Quando uno Stato membro modifica il proprio PRR per beneficiare di un maggiore contributo finanziario o di un prestito deve dimostrare che le autorità incaricate del coordinamento e dell'attuazione del piano dispongano di una capacità amministrativa sufficiente e di un mandato adeguato; più in generale, devono assicurarsi di avere una capacità amministrativa sufficiente per attuare gli investimenti del PRR e hanno la possibilità di includere nel calcolo dei costi dei rispettivi investimenti o riforme i costi amministrativi di natura temporanea, purché tali costi siano legati all'attuazione di quello specifico investimento o riforma.

Gli Stati membri possono, inoltre, avvalersi dello Strumento di Supporto Tecnico (STI) per l'attuazione degli investimenti e delle riforme nel capitolo REPowerEU, come viene spiegato nelle linee guida del RRP 2021²⁴⁹. Sono invitati, tra l'altro, ad indicare l'eventuale intento di utilizzare l'articolo 7, paragrafo 2, del Regolamento RRF nell'ambito della riforma o dell'investimento specifico a cui si riferisce il supporto tecnico. Nel caso in cui lo Stato membro abbia richiesto o intenda richiedere un sostegno orizzontale nell'ambito della STI in relazione all'attuazione del PRR è invitato a indicarlo nella medesima sezione²⁵⁰.

Gli Stati membri possono decidere il tipo di strumento finanziario, la sua configurazione e la selezione dei soggetti attuatori/incaricati e sono incoraggiati a discutere con i servizi della Commissione il metodo di erogazione migliore delle strutture esistenti e dei collegamenti con il lavoro del partner, per il raggiungimento degli obiettivi e l'attuazione delle misure.

²⁴⁸ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023.

²⁴⁹ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023; (5-48).

²⁵⁰ Ibidem.

In generale, è possibile annoverare due principali possibilità per utilizzare gli strumenti finanziari, trasferire i fondi dal RRF al comparto InvestEU o utilizzare altre strutture, ad esempio quelle nazionali. Le condizioni legate ad entrambe le opzioni sono descritte nella Guida al PRR di gennaio 2021.

Nel dettaglio si può riassumere il procedimento da seguire in alcune fasi²⁵¹.

1. La prima fase concerne la preparazione della misura, garantendo che gli strumenti finanziari contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi del PRR, in particolare: Descrivendo la politica di investimento da sostenere (ad esempio, efficienza energetica banda larga, digitalizzazione delle PMI), che determina come i fondi del RRF saranno utilizzati nello strumento finanziario e come questo sia in linea con l'ambito di applicazione e i criteri di valutazione del RRF, compresa la descrizione del fallimento del mercato sottostante che rende necessario l'impiego di fondi pubblici per investimenti privati, si devono inserire le informazioni per:
 - definire lo strumento finanziario, ed in particolare definire, tra l'altro, la politica di rischio/rendimento tra il RRF e le altre fonti di finanziamento all'interno dello strumento finanziario e come esso contribuirà al raggiungimento degli obiettivi del PRR;
 - Fornire un'autovalutazione dettagliata del DNSH e le salvaguardie finanziarie per garantire il rispetto del principio del DNSH durante l'attuazione della misura;
 - identificare le disposizioni in materia di aiuti di Stato e l'eventuale applicazione del Regolamento generale di esenzione per categoria e i relativi criteri che devono essere soddisfatti dai prodotti finanziari;
 - definire di chiare tappe (legate all'impostazione e all'attuazione dello strumento) e di obiettivi (legati ai risultati dei progetti sottostanti finanziati dallo strumento);
 - definire il tipo di sostegno da erogare ad esempio i prestiti le garanzie o il capitale proprio, i beneficiari mirati tra cui PMI, grandi imprese, PPP, e gli investimenti per identificare gli asset investibili;
 - definire il calendario per l'implementazione dello strumento finanziario, la creazione di uno strumento finanziario può richiedere fino a due anni, compresi gli investimenti nell'economia reale e il relativo impatto;
 - descrivere il sistema di monitoraggio per riferire su obiettivi e tappe fondamentali in linea con il PRR;

²⁵¹ Ibidem.

2. La seconda fase invece concerne l'accordo di attuazione con l'ente incaricato dello strumento finanziario²⁵²:

- Per attuare lo strumento finanziario, è necessario concludere un accordo con il partner attuatore/ente incaricato, nel caso di fondi si tratterebbe del gestore del fondo per conto dei partner, che traduca gli obblighi del PRR. L'accordo quadro tra lo Stato membro e i soggetti attuatori/incaricati dovrebbe tradurre tutti gli obblighi previsti dal Regolamento sul RRF e dalla decisione di attuazione del Consiglio del PRR dello Stato membro, con particolare attenzione agli obblighi in materia di aiuti di Stato, DNSH, audit e controllo ed eventuali limitazioni per i beneficiari;
- Devono essere rispettate le norme in materia di aiuti di Stato e appalti pubblici;
- Una delle prime tappe del programma di sviluppo rurale può essere legata alla conclusione dell'accordo di attuazione che istituisce lo strumento finanziario o che adegua uno strumento esistente, in linea con la politica di investimento concordata nel programma di sviluppo rurale, tra lo Stato membro e l'entità incaricata. Nell'ambito di questa prima tappa del programma di sostegno alla crescita, al momento della presentazione della prima richiesta di esborso, lo Stato membro fornirà alla Commissione le regole e la politica di investimento dello strumento finanziario, in modo da garantire la conformità dello strumento finanziario, in modo da poterne verificare la conformità con PRR;
- In fine vi è la distribuzione degli investimenti nell'economia reale da parte del soggetto incaricato o degli intermediari finanziari, come ad esempio banche commerciali o fondi investimento. tutte le tappe successive saranno legate alla realizzazione di investimenti nell'economia reale da parte del soggetto incaricato o degli intermediari finanziari.

Al termine dello strumento finanziario, gli accantonamenti e i rientri non utilizzati per le perdite torneranno allo Stato membro, secondo i termini e le condizioni stabiliti nella politica di investimento e nella strategia di uscita dello strumento. Un obbligo prevede che i proventi e i rientri siano utilizzati per scopi equivalenti²⁵³.

²⁵² Ibidem.

²⁵³ Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023.

2.5.3 AGGIORNAMENTO DEL CRITERIO DI VALUTAZIONE RELATIVO ALL'OBIETTIVO CLIMATICO DI ALMENO IL 37%

Oltre all'obiettivo climatico di almeno il 37% della dotazione totale del piano, anche il capitolo di REPowerEU dovrebbe raggiungere un obiettivo climatico di almeno il 37%, sulla base dei costi totali stimati delle misure incluse nel capitolo del REPowerEU. La soglia può essere calcolata dividendo la somma dei costi stimati dalle misure con contributo climatico incluse nel capitolo REPowerEU. In più vi è l'esenzione dall'obbligo di contribuire all'obiettivo digitale; in linea con l'articolo 21 quater, paragrafo 5, del Regolamento RRF²⁵⁴, le riforme e gli investimenti inclusi nei capitoli REPowerEU da finanziarie nell'ambito del RRF saranno soggetti alla metodologia di etichettatura digitale di cui all'articolo 19, paragrafo 3, lettera f)²⁵⁵, e all'allegato VII del Regolamento RRF²⁵⁶.

Tuttavia, il sostegno alle misure del capitolo REPowerEU non sarà considerato nel calcolo del raggiungimento dell'obiettivo digitale del 20%. Sebbene, le riforme e gli investimenti proposti nel capitolo REPowerEU siano esenti dal calcolo dell'obiettivo digitale, gli Stati membri dovranno fornire una spiegazione qualitativa di come le misure del piano di ripresa e resilienza, comprese quelle del capitolo REPowerEU, dovrebbero contribuire alla transizione digitale e alle sfide che ne derivano. Sono infatti incentivati a proporre investimenti digitali rilevanti per gli obiettivi di REPowerEU. Tali investimenti dovranno includere:

- Digitalizzazione delle reti energetiche, comprese le *smart grid*²⁵⁷;
- Distribuzione di contatori intelligenti, sistemi di gestione intelligenti di ricarica e sensori insieme a lavori di ristrutturazione dell'efficienza energetica;
- Neutralità climatica dei centri dati e delle reti e il riutilizzo del calore residuo;
- Cybersecurity per il sistema energetico, fondamentale dal punto di vista della sicurezza dell'approvvigionamento;
- Infrastrutture di dati per consentire un ampio sviluppo dell'offerta in base all'oscillazione della domanda, e lo stoccaggio dell'energia;

²⁵⁴ Regolamento (UE) 241/2021.

²⁵⁵ Ibidem.

²⁵⁶ Ibidem.

²⁵⁷ Rete intelligente.

- Misure per la digitalizzazione dei trasporti, in parte dedicate alla riduzione delle emissioni di gas serra;
- Misure per la digitalizzazione e l'elaborazione delle sovvenzioni per il rinnovamento dell'efficienza energetica per le ristrutturazioni di efficienza energetica;
- Misure per la digitalizzazione dei sistemi di sicurezza sociale che consentano la corretta identificazione delle famiglie a rischio di povertà e delle famiglie, e la modulazione dell'intensità degli aiuti finanziari;
- Competenze o applicazioni digitali per l'empowerment dei consumatori di energia.

Infine, per sostenere le ambizioni digitali del RRF, l'etichettatura digitale rimarrà applicabile a tutte le misure proposte nelle revisioni dei PRR che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 21 quater, paragrafo 1 del Regolamento RRF²⁵⁸.

3. CASO STUDIO SUL GAS

3.1 GLI APPROVVIGIONAMENTI DI GAS IN ITALIA

3.1.1 OBIETTIVI E LEGISLAZIONE VIGENTE

Il mercato del gas naturale Europeo e Nazionale, già nel 2021 è entrato in un periodo di forte tensione, in particolare, dovuta alla ripresa della domanda dopo la fase acuta della pandemia, che ha fatto sì che i consumi nel 2021 crescessero del 7,2%, rispetto al 2020, ed è ancor peggiorato dopo l'invasione Russa dell'Ucraina²⁵⁹.

In Italia le ripercussioni sono state particolarmente evidenti, motivo per cui, attualmente gli investimenti nel settore del gas sono tra i più rilevanti di pertinenza Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Il mix energetico vede un ruolo preponderante del gas che corrisponde a circa il 40% dell'approvvigionamento e la produzione nazionale corrisponde, invece, a non più del 4% del fabbisogno complessivo. Come precedentemente sottolineato, il Paese dipende dalle importazioni di gas dall'estero e in modo preminente dalla Russia.

Pertanto, la crisi in Ucraina ha sollecitato le Istituzioni politiche europee e statali a trovare delle soluzioni immediate per assicurare nel breve e medio periodo la sicurezza degli approvvigionamenti a prezzi sostenibili. Si è assistito, infatti, ad un ribaltamento della discussione sul gas che prima si basava esclusivamente sul ruolo che avrebbe potuto svolgere nella transizione

²⁵⁸ Regolamento (UE) 241/2021.

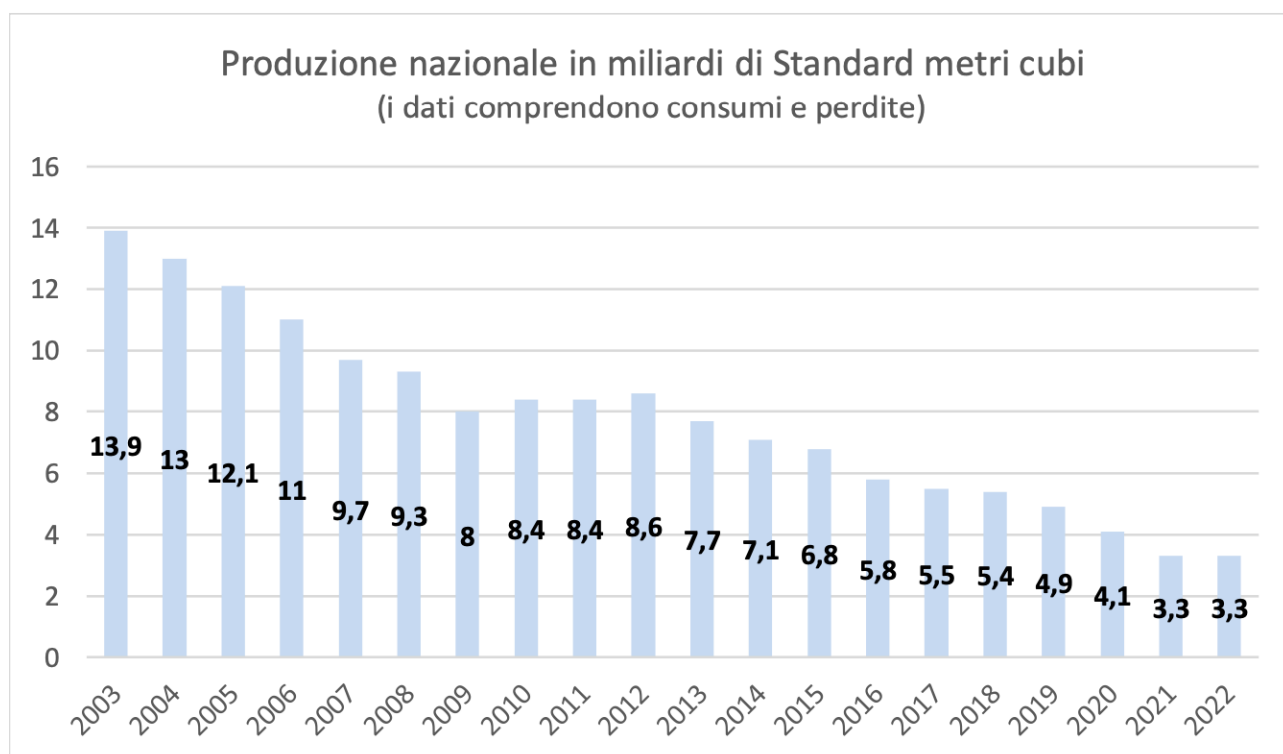
²⁵⁹ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023.

energetica. Inoltre, tutto ciò che concerne la sicurezza e l'economicità dell'approvvigionamento del gas ha riflessi immediati sul sistema elettrico.

Dal 18 maggio 2022, giorno in cui la Commissione europea ha presentato il Piano REPowerEU il mercato del gas è stato particolarmente attenzionato. In accordo con le indicazioni dell'Unione sono state previste alcune misure per raggiungere degli specifici obiettivi:

- Potenziare la produzione nazionale;
- Assicurare un elevato riempimento degli stoccaggi;
- Diversificare la provenienza di gas importato;
- Aumentare la capacità di rigassificazione
- Ridurre i consumi di gas;
- Definire meccanismi volti a contenere il prezzo del gas.

In particolare, riguardo al potenziamento della produzione nazionale, con riferimento ai consumi di gas naturale che risultano essere stabili o addirittura crescenti nel tempo, nell'ultimo ventennio, si è ridotta passando 14 miliardi di metri cubi a 3,3 miliardi nel 2022²⁶⁰. Questo è avvenuto in parte, per il calo naturale dei giacimenti in sfruttamento, e d'altra parte per la mancanza di investimenti in nuove ricerche e nuova produzione.



²⁶⁰ Camera dei deputati, XIX Legislatura, il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023.

Fonte: Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023 pag. 6.

Quindi, a causa del maggior consumo e dalla minor produzione nazionale, l'Italia è diventata praticamente del tutto dipendente dalle importazioni di gas²⁶¹.

Uno studio di Nomisma Energie²⁶² ha evidenziato sulla base di dati forniti da UNMIG che è possibile stimare in 40 miliardi di metri cubi in modo certo le riserve di gas e all'incirca di altri 44 miliardi le riserve di gas probabili ed in ulteriori 26 miliardi di metri cubi le riserve possibili. Una stima di Assorisorse afferma che si potrebbe ottimizzare la produzione delle concessioni attualmente operative e accelerare lo sviluppo di nuovi progetti, così da far aumentare la produzione nazionale sino a farla raddoppiare entro il 2025 ed incrementarla a 7 miliardi di metri cubi l'anno dopo il 2025²⁶³.

Nella scorsa legislatura, erano già state adottate delle norme per ridurre la dipendenza dal gas russo, il Decreto-legge n. 17 del 2022²⁶⁴ (D.L. Energia, modificato ed esteso dal Decreto-legge n. 176 del 2022 (D.L. aiuti quater)²⁶⁵ per sostenere l'incremento della produzione nazionale di gas e la destinazione, programmando gli anni dal 2022 al 2031, a clienti finali industriali a forte consumo di gas.

Il meccanismo introduce un sistema attraverso cui il gas prodotto, da titolari di concessioni di coltivazione nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale nazionale, che siano interessati ad aderire e che siano in possesso dei requisiti necessari, venga acquistato attraverso contratti di lungo termine dal gestore dei servizi energetici (GSE), che a sua volta cede allo stesso prezzo di acquisto i diritti sul gas, così vengono acquisiti ai clienti finali industriali a forte consumo di gas²⁶⁶.

Come previsto dal Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee, adottato con D.M. 28 dicembre 2021²⁶⁷, il GSE su direttiva del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza

²⁶¹ Con circa il 96% di importazioni del gas naturale consumato.

²⁶² Nomisma Energie, *Studio sulle riserve di gas*, 07/11/2022.

²⁶³ Assorisorse, *Risorse Naturali ed Energie sostenibili, Risorse naturali a KM zero Produzione potenziale del gas nazionale*, 9/09/2022.

²⁶⁴ Decreto-legge n.17, 1° marzo 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 34 del 27 aprile 2022, misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali.

²⁶⁵ Decreto-legge n.176 del 18 novembre 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 6 del 13 gennaio 2023, misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica.

²⁶⁶ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023.

²⁶⁷ Decreto del Ministro della Transizione ecologica, 28 dicembre 2021, attuazione delle direttive delegate della Commissione europea (UE) 1978/2021, (UE) 1979/2021 e (UE) 1980/2021, dell'11 agosto 2021, di modifica dell'allegato

Energetica, è stato incaricato di invitare i titolari delle concessioni a manifestare interesse a partecipare alle procedure per l'approvvigionamento di medio e lungo termine di gas²⁶⁸.

Il D. L. n. 176/2022²⁶⁹, aiuti quater, ha ampliato il perimetro delle concessioni nazionali ammissibili a partecipare alle procedure. Le concessioni in base alla normativa vigente possono operare anche dai vincoli aggiuntivi di esclusione predisposti a livello regionale, essendo adesso presi in considerazione, soltanto i vincoli assoluti previsti dalla legislazione nazionale ed europea.

Infatti, in deroga alla legislazione in vigore sono ammesse:

- La concessione di coltivazione di idrocarburi in mare compreso tra il 45' parallelo e il parallelo passante per la foce del ramo di Goro del fiume Po, a una distanza dalle linee di costa superiore a 9 miglia e con un potenziale minerario di gas di riserva certa superiore a 500 milioni di metri cubi, preceduta dalla presentazione di analisi tecnico-scientifiche e dalla verifica dell'assenza di effetti significativi di subsidenza sotto controllo ministeriale²⁷⁰;
- Nuove concessioni di coltivazione di idrocarburi in mare fra le 9 e le 12 miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette, limitatamente ai siti con potenziale minerario di gas per un quantitativo di riserva certa superiore a 500 milioni mc. I permessi interessati da tale intervento, secondo quanto evidenziato dal Governo sono 5:

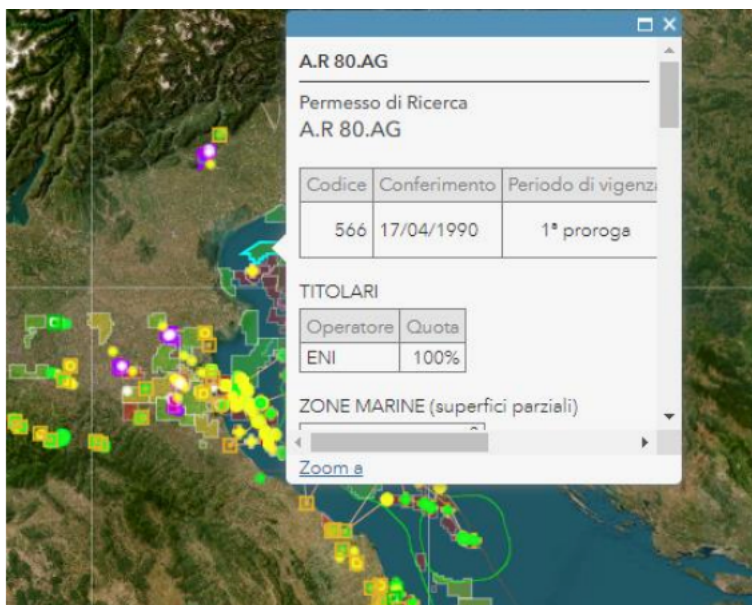
IV del decreto legislativo n. 27, 4 marzo 2014, sulla restrizione di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (ROHS II).

²⁶⁸ Le produzioni di gas devono essere comunicate dai soggetti produttori al GSE, al MASE e all'ARERA.

²⁶⁹ Decreto-legge n.176 del 18 novembre 2022 convertito con modificazioni dalla L. n. 6, 13 gennaio 2023, Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica.

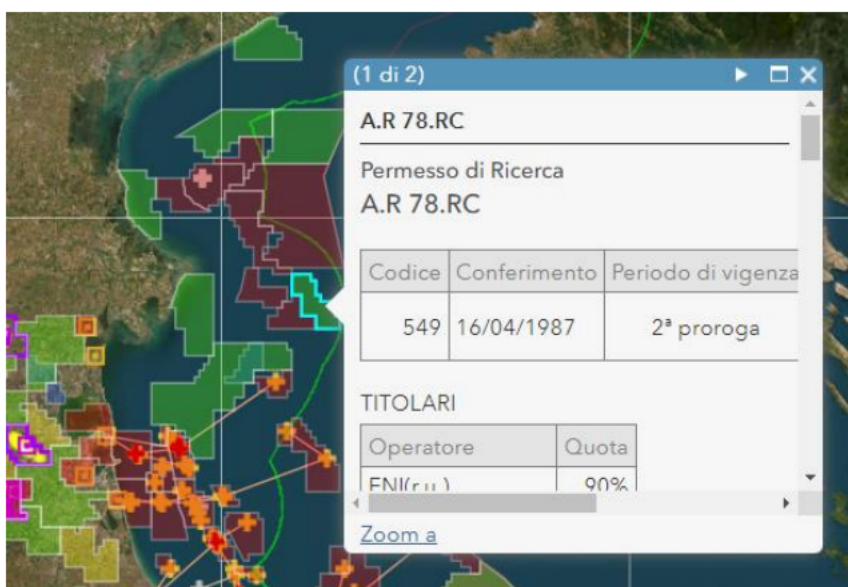
²⁷⁰ Decreto-legge n.176, 18 novembre 2022, convertito con modificazioni dalla L. n. 6, 13 gennaio 2023, misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica.

1. Al largo della laguna veneta, il 40% del permesso fuori le 9 miglia²⁷¹;



Fonte: Camera dei deputati, XIX Legislatura, *Il sistema del Gas italiano*, Dossier n. 18, 7 marzo 2023 pag.7

2. Al largo delle coste emiliane circa un terzo del permesso fuori le 9 miglia²⁷²;

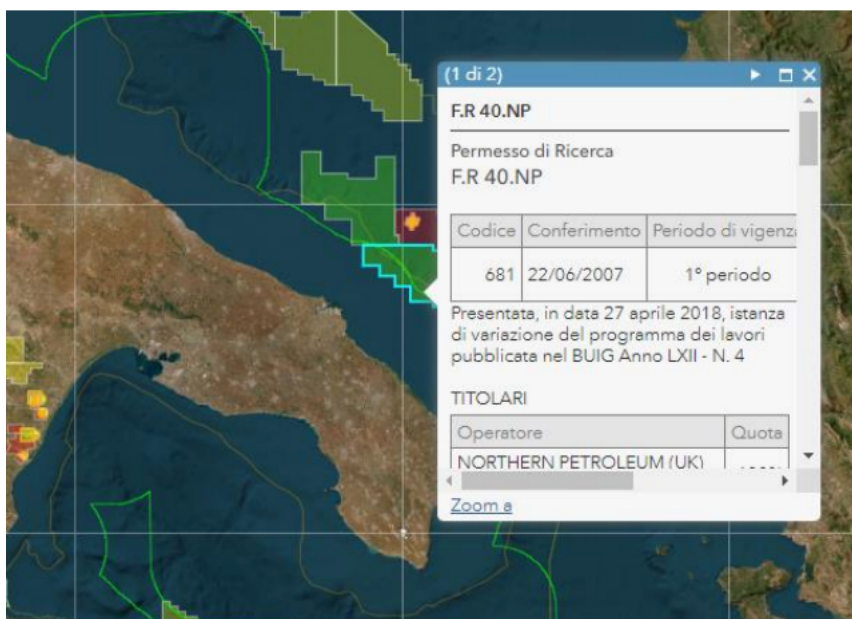


Fonte: Camera dei deputati, XIX Legislatura, *Il sistema del Gas italiano*, Dossier n. 18, 7 marzo 2023 pag.7.

²⁷¹ Camera dei deputati, XIX Legislatura, *Il sistema del Gas italiano*, Dossier n. 18, 7 marzo 2023.

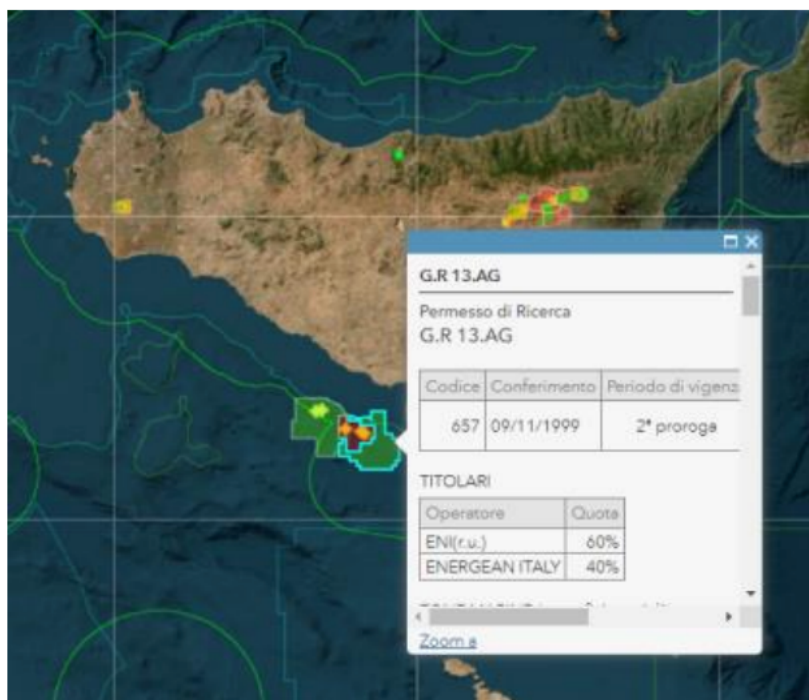
²⁷² Camera dei deputati, XIX Legislatura, *Il sistema del Gas italiano*, Dossier n. 18, 7 marzo 2023, (pag. 12-13).

3. Al largo di Brindisi il 100% del permesso fuori le 9 miglia²⁷³ ;



Fonte: Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023 pag.7.

4. Al largo di Gela e a ridosso della concessione di Argo e Cassiopea, una minima parte fuori le 9 miglia, ivi incluso l'unico pozzo esistente;²⁷⁴

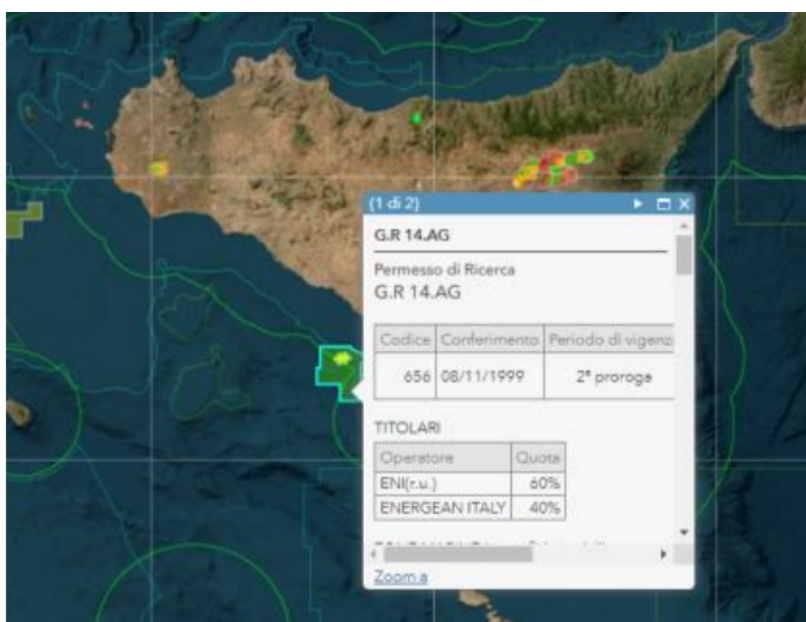


Fonte: Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023 pag.7.

²⁷³ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023, (pag. 12-13).

²⁷⁴ Ibidem.

5. Al sud della Sicilia con circa l'80% di area fuori le 9 miglia²⁷⁵.



Fonte: Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023 pag. 7.

Con il Decreto-legge 176 del 2022 è stato possibile estrarre di nuovo gas in zone in deroga, esclusivamente però in modo funzionale all'approvvigionamento e assicurandosi che non sussistano rischi di subsidenza per i territori limitrofi²⁷⁶.

Il MASE insieme al Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) ha riunito un tavolo di confronto, il 7 dicembre 2022, con il Presidente della regione Veneto e i tecnici, per analizzare al meglio e prevenire le problematiche collegate al rischio subsidenza nell'Alto adriatico. Il decreto ha inoltre ridotto a tre mesi il termine ultimo per concludere i procedimenti di valutazione e autorizzazione delle opere necessarie per la realizzazione dei piani di interventi per assicurare l'approvvigionamento²⁷⁷.

I titolari di concessioni di coltivazione che abbiano comunicato la loro manifestazione di interesse, dal 1° gennaio 2023 e fino all'effettiva produzione delle quantità aggiuntive di gas, dovranno mettere a disposizione del GSE un quantitativo di diritti sul gas corrispondente fino al 2024, ad almeno il 75% dei volumi produttivi attesi dagli investimenti e, in previsione per gli anni successivi al 2024 ad almeno il 50% dei volumi attesi dai medesimi investimenti²⁷⁸.

²⁷⁵ Ibidem.

²⁷⁶ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023.

²⁷⁷ Ibidem.

²⁷⁸ Ibidem.

3.1.2 RIEMPIMENTO DEGLI STOCCAGGI

Lo stoccaggio è il processo attraverso cui si riesce a conservare il gas naturale, è un servizio necessario per garantire una riserva di gas ed inoltre per ottimizzare l'utilizzo della rete nazionale dei gasdotti. Tra l'altro lo stoccaggio permette di fronteggiare le variazioni della domanda e in situazioni di carenza degli approvvigionamenti o di crisi del sistema nazionale, come per esempio a causa di condizioni climatiche particolari. Il processo di immagazzinamento avviene nei mesi estivi, in modo tale da consentirne l'erogazione durante l'inverno quando la domanda di gas è maggiore.

In Italia avviene in terraferma in base a 15 concessioni, non più tutte attive in totale, la capacità complessiva dei siti di stoccaggio nel 2022 è pari a circa 17,8 miliardi di metri cubi, di cui 4,6 miliardi corrispondono allo stoccaggio strategico²⁷⁹.

²⁷⁹ ARERA, Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, 2022.

CONCESSIONE	TITOLARE	QUOTA	REGIONE	SUPERFICIE (km)	CONFERIMENTO
Alfonsine(A)	Stogit	100%	Emilia-Romagna	85,88	01/01/1997
Bordolano	Stogit	100%	Lombardia	62,97	06/11/2001
Brugherio	Stogit	100%	Lombardia	57,85	01/01/1997
Cellino	Edison Stoccaggio	100%	Abruzzo	30,38	10/12/1984
Collalto	Edison Stoccaggio	100%	Veneto	88,95	16/06/1994
Cornegliano	Ital Gas Storage	100%	Lombardia	24,23	15/03/2011
Cortemaggiore	Stogit	100%	Emilia-Romagna	81,61	01/01/1997
Cugno Le Macine(A)	Geogastock	100%	Basilicata	48,16	02/08/2012
Fiume Treste	Stogit	100%	Abruzzo e– Molise	76,79	21/06/1982
Minerbio	Stogit	100%	Emilia-Romagna	68,61	01/01/1997
Ripalta	Stogit	100%	Lombardia	62,96	01/01/1997
Sabbioncello	Stogit	100%	Emilia-Romagna	100,15	01/01/1997
San Potito e Cotignola	Edison Stoccaggio Blugas Infrastrutture	90% - 10%	Emilia-Romagna	51,76	24/04/2009
Sernano	Stogit	100%	Lombardia	42,31	01/01/1997
Settala	Stogit	100%	Lombardia	50,73	01/01/1997

Fonte: Ministero della transizione ecologica, Direzione Generale per la sicurezza anche ambientale delle attività minerarie ed energetiche
*Concessioni non attive

Vista la possibilità che si interrompano i flussi di gas dalla Russia il Regolamento UE 1032/2022 del 29 giugno 2022 ha fissato, vista la rilevante funzione dello stoccaggio per gli Stati membri, l'obiettivo di riempire per la capacità aggregata di tutti gli impianti di stoccaggio sotterraneo del gas entro il 1° novembre 2022 del 80% e del 90% per tutti gli anni a partire dal 2023.

Ai sensi dell'articolo 21 n.17/2022 ha previsto il riempimento del 90% dello stoccaggio già dal 2022 per assicurare le scorte di gas necessarie per affrontare l'inverno 2022-23 e in più è stato previsto durante il ciclo di erogazione invernale il mantenimento del riempimento anche attraverso il ricorso a iniezioni di gas in contro flusso²⁸⁰. Il riempimento del 90% quantitativamente corrisponde a 10,8 miliardi di standard di metri cubi.

Per garantire il raggiungimento di quest'obiettivo sono state attuate le seguenti misure:

²⁸⁰ Durante il periodo in cui il gas è immesso in rete.

- L'istituzione di aste settimanali per l'allocazione della capacità di stoccaggio e incentivi alla partecipazione, tra cui la copertura del rischio prezzo, nel periodo di erogazione e nel periodo di iniezione²⁸¹.
- Il riconoscimento a GSE, a titolo di prestito infruttifero statale, nel limite di quattro miliardi di euro e l'acquisto di gas naturale per il suo stoccaggio e la successiva vendita²⁸². Inizialmente, il termine finale per la vendita era il 31 dicembre ed è stato prorogato poi fino al 10 novembre 2023²⁸³ ed anche il termine per il rimborso del prestito statale nei confronti di GSE, al 20 novembre 2023.
- L'erogazione da parte di SNAM di un servizio di riempimento di ultima istanza per l'acquisizione dei quantitativi di gas necessari per il raggiungimento dell'obiettivo di stoccaggio del 90%²⁸⁴.

Le misure sopradescritte hanno permesso di raggiungere l'obiettivo del riempimento degli stoccaggi del 90% a fine settembre 2022, il passo successivo è stato l'individuazione, con l'atto di indirizzo 16 novembre 2022 del Ministro dell'ambiente e della Sicurezza energetica, dei criteri per la vendita del gas stoccato dal responsabile del bilanciamento e dal GSE nel quadro del servizio di stoccaggio di ultima istanza²⁸⁵.

La legge di bilancio 2023²⁸⁶ ha conseguentemente stanziato:

- 350 milioni di euro per sostenere i costi del responsabile del bilanciamento del gas naturale (SNAM) per il riempimento di ultima istanza dello stoccaggio. Le risorse sono trasferite alla Cassa per i Servizi energetici e ambientali, con una comunicazione preventiva dall'ARERA della stima dell'effettivo fabbisogno derivante dalla vendita da parte del responsabile del bilanciamento. Nel caso in cui vi siano delle risorse residue nel 2023 degli oneri generali del sistema per il settore del gas naturale ai sensi dell'art. 1 comma 27²⁸⁷.

²⁸¹ D.M 1° aprile 2022 e del. 8 aprile 2022, n. 165/2022/R/gas; del. N. 189/2022/R/gas e Del. N. 274/2022/R/gas.

²⁸² Art. 5-bis del Decreto-legge n.50, 17 maggio 2022, convertito con modificazioni dalla L. n.91, 15 luglio 2022.

²⁸³ Dal D.L. n.176 /2022 articolo 5, commi 2, 2-bis e 3.

²⁸⁴ Ai sensi della deliberazione 274/2022/R/gas è stato previsto che la Cassa per i Servizi Energetici per ridurre gli oneri sul sistema, potesse erogare al responsabile del bilanciamento risorse pari sino a 3,3 miliardi di euro per il riempimento.

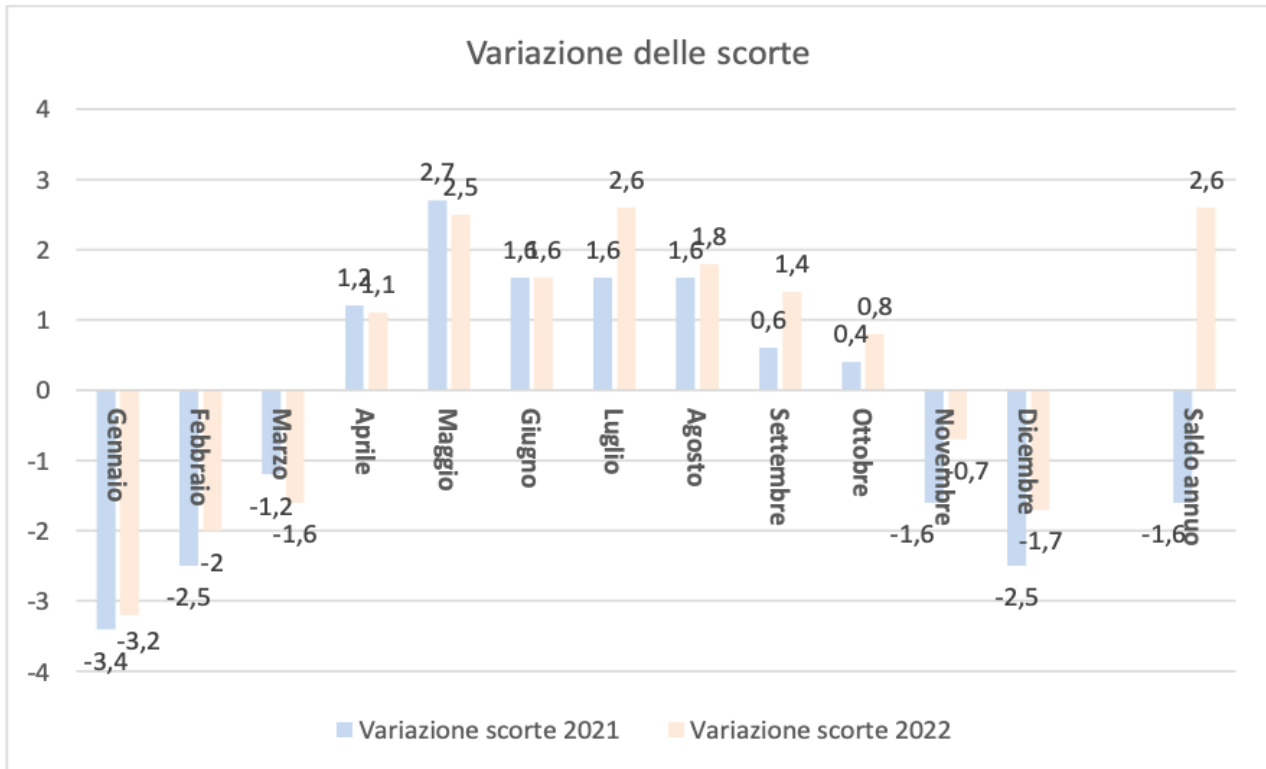
²⁸⁵ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023.

²⁸⁶ Legge n.197, 29 dicembre del 2022, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

²⁸⁷ Legge n.197, 29 dicembre del 2022.

- Ai sensi dell'art. 1, comma 27, per l'anno 2023, 452 milioni per i costi sostenuti dal responsabile del bilanciamento del gas naturale per l'attuazione del premio giacenza e del contratto per differenze a due vie²⁸⁸.

Attraverso i dati, riguardanti la variazione delle scorte, è possibile affermare che nel 2022 c'è stata una variazione, per l'intero sistema gas italiano, tale da contrastare il trend del 2021, infatti, sono aumentate le scorte da aprile a ottobre di circa 12 miliardi di Smc²⁸⁹.



Fonte: Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023 pag.7

3.1.3 AUMENTO DELLA CAPACITÀ DI RIGASSIFICAZIONE

In Italia vi sono tre rigassificatori, cioè impianti che permettono di ottenere il gas naturale liquefatto (GNL) trasportandolo via mare per immetterlo nella rete di distribuzione nazionale allo stato gassoso:

- Un impianto onshore a Panigaglia, di cui è proprietaria Snam ed è stato il primo impianto di rigassificazione in Italia, che produce annualmente 3,5 miliardi di metri cubi²⁹⁰;

²⁸⁸ Legge n.197, 29 dicembre del 2022.

²⁸⁹ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023.

²⁹⁰ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023, (pag.13.)

- Un impianto offshore al largo di Porto Viro, di cui sono proprietarie ExxonMobil, Qatar Petroleum e Snam e ha una capacità di produzione di circa otto miliardi di metri cubi di gas²⁹¹;
- Un'unità galleggiante di stoccaggio e rigassificazione, al largo di Livorno e Pisa che è gestito da Snam, First Sentier Investors e Golar LNG e ha una capacità annua di 3,75 miliardi di metri cubi²⁹².

Vista la fluttuazione della domanda i rigassificatori sono stati utilizzati al massimo delle loro capacità, perché è stato necessario sopperire alla mancanza di gas proveniente dalla Russia con gas proveniente da altri paesi, anche trasportandolo via mare. Nonostante ciò, è stato necessario costruire nuovi terminali di rigassificazione di GNL, ed il governo ha indirizzato la sua scelta su strutture galleggianti, avendo tempi più celeri di realizzazione rispetto alle strutture fisse ed essendo naturalmente più flessibili, oltre ad essere più in linea con la politica di decarbonizzazione da perseguire nel sistema energetico²⁹³.

Il D. L. n. 50/2022²⁹⁴ ha qualificato le opere finalizzate all'aumento della capacità di rigassificazione nazionale attraverso la costruzione di unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione da allacciare alla rete di trasporto esistente, come interventi strategici di pubblica utilità, indifferibili e urgenti. Per effettuarne la realizzazione delle opere che delle infrastrutture connesse è stata prevista la nomina ai sensi dell'articolo 5 del suddetto D.L. di strutture Commissariali con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Un ulteriore passaggio è avvenuto con l'adozione di un atto di indirizzo dal Ministero della Transizione ecologica, MITE ora MASE, il 22 marzo con l'obiettivo di far procedere SNAM all'acquisizione di due FSRU²⁹⁵ a e affidando ad ARERA la competenza di delineare il quadro regolatorio delle nuove infrastrutture e mantenendo in ogni caso aperta la possibilità di impiego di altri canali di finanziamento e fondi europei²⁹⁶.

Il Ministro dell'Ambiente Pichetto Fratin, il 21 dicembre 2022, durante l'audizione alle Commissioni riunite VII e X della Camera dei deputati ha esplicitato che l'impegno del Governo è

²⁹¹ Ibidem.

²⁹² Ibidem.

²⁹³ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023.

²⁹⁴ Decreto-legge n. 50, 17 maggio 2022, convertito con modificazioni dalla L. n. 91, 15 luglio 2022, Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti nonché in materia di politiche sociali e di crisi Ucraina.

²⁹⁵ Floating Storage and Regasification Unit.

²⁹⁶ MITE, Piano contenimento consumi del gas del 6 settembre 2022, (pag.3-4).

un uso temporaneo dei rigassificatori, che non superi i tre anni e la loro capacità sommata tra Piombino e Ravenna è pari a circa dieci miliardi di metri cubi di gas²⁹⁷.

3.1.4 DIVERSIFICAZIONE

Come precedentemente sottolineato, l'Italia è soggetta ad una forte dipendenza energetica dall'estero; infatti, oltre che attraverso i rigassificatori, gli approvvigionamenti di gas sono assicurati dai cinque gasdotti che trasferiscono il gas dalla Russia, Nord Africa, Nord Europa e Asia Centrale fino ai punti di ingresso nella rete nazionale, in corrispondenza alla frontiera italiana²⁹⁸.

In particolare:

- Melendugno: il punto di ingresso del gasdotto TAP che dall'Azerbaijan trasporta il gas naturale in Europa²⁹⁹;
- Mazzara del Vallo: collega l'Algeria all'Italia passando per la Tunisia ed è il terminale di TRANSMED³⁰⁰;
- Gela: è il punto di ingresso del GREENSITGAS, da cui proviene il gas della Libia³⁰¹.
- Tarvisio e Gorizia: arriva il gas che viene trasportato dalla Russia, sono i due punti di ingresso del TAG³⁰²;
- Passo Gries: punto in cui arriva il TRANSITGAS che collega attraverso la Germania e la Svizzera, l'Olanda e la Norvegia all'Italia³⁰³.

Considerando che prima dello scoppio del conflitto in Ucraina la maggiore quantità di gas proveniva dalla Russia, per diversificarne la provenienza è stato firmato un accordo così da incrementare le forniture di gas provenienti dall'Algeria. Contemporaneamente, sono state incrementate le importazioni dal gasdotto TAP e la società ha iniziato i procedimenti per raddoppiare la capacità di trasporto.

Attualmente, il Governo insieme ad ENI e SNAM sta lavorando per impegnare delle nuove rotte per garantire sufficienti approvvigionamenti di GNL specificatamente 3,5 miliardi di Smc

²⁹⁷ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023, (pag. 14).

²⁹⁸ Ibidem.

²⁹⁹ MITE, Piano contenimento consumi del gas del 6 settembre 2022.

³⁰⁰ Ibidem.

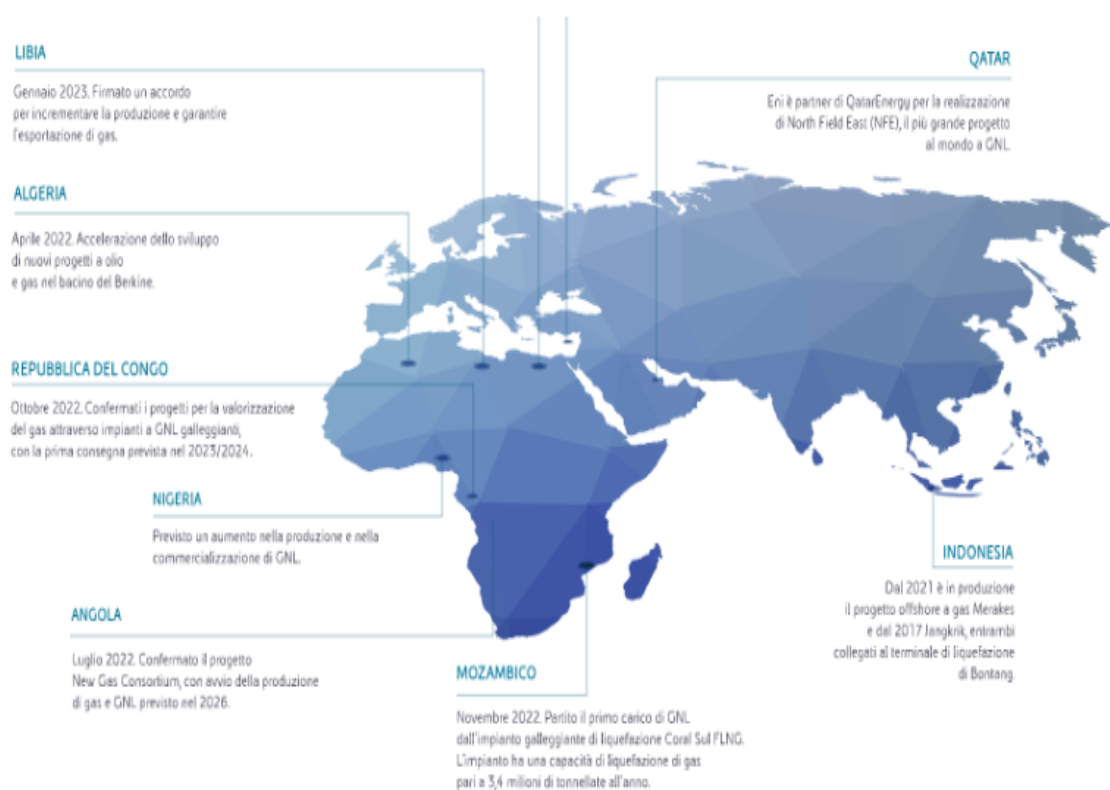
³⁰¹ Ibidem.

³⁰² Ibidem.

³⁰³ Ibidem.

dall'Egitto, 4,6 miliardi di Smc dal Congo, 1,4 miliardi dal Qatar e tra i 3 e i 3,5 miliardi di Smc dall'Angola, dalla Nigeria, dall'Indonesia, dalla Libia e Mozambico.

L'attuazione di tutte queste misure dovrebbe consentire entro il 2025³⁰⁴ la sostituzione attraverso 25 miliardi di Smc di gas diversa provenienza di 30 miliardi di Smc di gas russo, ponendo rimedio ai 5 miliardi di Smc di gas tramite altre fonti rinnovabili e politiche di efficienza energetica³⁰⁵.



Fonte: Eni, nuovi approvvigionamenti di gas naturale, le nuove scoperte i progetti e gli accordi con i Paesi produttori con cui stiamo lavorando ampliando il nostro portafoglio globale.

³⁰⁴ MITE piano contenimento consumi del gas del 6 settembre 2022, pag. 4.

³⁰⁵ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023, (pag. 16).

Il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica ha elaborato una tabella in cui si riassume il bilancio nazionale del gas partendo dagli ultimi dati disponibili che corrispondono a dicembre 2022 e si paragonano allo stesso mese dell’anno 2021 e per ogni anno. Quindi è possibile affermare che nel 2022 si è riusciti ridurre la dipendenza dal gas russo del 19,3% rispetto al 40% del 2021: sono aumentate le importazioni del gas algerino al 32,5% dal 29,2%; quelle provenienti dall’Azerbaijan dal 9,9% sono passate al 14,3%; il gas genovese è passato dal 3% al 10% e le importazioni di gas libico sono invece diminuite dal 4,5% al 3,6%³⁰⁶.

BILANCIO MENSILE DEL GAS NATURALE ITALIA (1)								
<i>(Milioni di Standard metri cubi a 38,1 MJ/mc)</i>								
		Dicembre			Gennaio-Dicembre			
		2022	2021	Var. %	2022	2021	Var. %	
a)	PRODUZIONE NAZIONALE (2)		287	289	-0,1%	3.341	3.343	0,0%
b)	IMPORTAZIONI		5.933	7.089	-16,3%	72.380	72.592	-0,3%
	per punto di ingresso	MAZARA DEL VALLO <i>(gas algerino)</i>	2.302	1.943	18,5%	23.554	21.169	11,3%
		GELA <i>(gas libico)</i>	295	208	42,1%	2.619	3.231	-18,9%
		TARVISIO <i>(gas russo)</i>	719	2.930	-75,5%	13.976	29.061	-51,9%
		PASSO GRIES <i>(gas norvegese)</i>	346	612	-43,6%	7.587	2.170	249,7%
		MELENDUGNO <i>(gas azero)</i>	802	787	1,9%	10.320	7.214	43,0%
		PANIGAGLIA (2)	229	0,4	-	2.244	1.054	112,9%
		CAVARZERE (2)	841	591	42,3%	8.242	7.219	14,2%
		LIVORNO (2)	389	-	-	3.786	1.416	167,5%
		GORIZIA <i>(gas russo)</i>	7	18	-59,8%	26	39	-34,4%
		Altri	3	0,3	793,0%	25	19	31,0%
c)	Esportazioni		515	249	107,1%	4.587	1.543	197,2%
d)	Variazione delle scorte (2)		- 1.670	- 2.545	-34,4%	2.591	-1.591	-262,9%
e)= a)+b)-c)-d)	Consumo Interno Lordo		7.376	9.674	-23,8%	68.543	75.983	-9,8

Fonte: MASE, gas naturale, raccolta dei dati sulle importazioni, sui consumi (regionali e provinciali) e sul bilancio del gas naturale.

³⁰⁶ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023, (pag.16).

3.1.5 MECCANISMI PER IL CONTENIMENTO DEL PREZZO

Prima ancora dello scoppio del conflitto, sono iniziate le fluttuazioni del prezzo del gas a causa della ripresa dei consumi nel 2021 con la fine della crisi pandemica. Il prezzo del gas è aumentato da circa 20 euro/MWh a circa 60 euro/MWh³⁰⁷. Infatti, la Commissione europea aveva già adottato ad ottobre 2021 la Comunicazione “Risposta all’aumento dei prezzi dell’energia: un pacchetto di misure d’intervento e di sostegno”³⁰⁸, incentivando gli Stati membri a adottare misure indirizzate a proteggere i consumatori e ad utilizzare lo strumento della leva fiscale per diminuire i prezzi al consumo. Successivamente, negli ultimi mesi del 2021 con lo scoppio del conflitto alle porte, e poi avvenuta l’aggressione militare a febbraio 2022 si è affermata l’incertezza sulla continuità degli approvvigionamenti e ciò ha inciso ancora sulle quotazioni del gas. Il picco si è raggiunto ad agosto del 2022 quando ha superato 230 euro/ MWh³⁰⁹.

Le misure previste dalla Comunicazione sul REPowerEU³¹⁰, hanno l’obiettivo di occuparsi congiuntamente della sicurezza degli approvvigionamenti e del contenimento dei prezzi, per cui le misure sia nazionali che europee cercano di mitigare gli effetti della fluttuazione dei prezzi del gas, sul prezzo pagato dalle imprese e dai consumatori, attraverso ad esempio, la riduzione degli oneri di sistema a carico della finanza pubblica, la diminuzione dell’IVA e il riconoscimento di crediti di imposta sulle spese sostenute dalle imprese.

Per fissare un tetto al prezzo del gas sui mercati all’ingrosso è stato adottato il Regolamento (UE) 2578/2022 del Consiglio, 22 dicembre 2022³¹¹, il quale nel periodo di tempo tra il 15 febbraio 2023 e il 31 gennaio 2024 prevede l’attivazione di un meccanismo di contenimento del gas³¹² quando supera il valore di 180 euro/MWh ed è maggiore di almeno 35 euro/MWh al prezzo di riferimento del gas naturale liquefatto sui mercati mondiali per almeno 3 giorni lavorativi³¹³.

³⁰⁷ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023, (pag.16).

³⁰⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, in risposta all’aumento dei prezzi dell’energia: un pacchetto di misure d’intervento e di sostegno; Bruxelles, 13/10/2021.

³⁰⁹ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023, (pag.16).

³¹⁰ REPowerEU: azione europea comune per un’energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili.

³¹¹ Regolamento (UE) 2578/2022 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce un meccanismo di correzione del mercato per proteggere i cittadini dell’Unione e l’economia da prezzi eccessivamente elevati.

³¹² MCM.

³¹³ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023, (pag.16).

Con il verificarsi delle condizioni sopra descritte, quindi al di sopra di un limite, definito “limite dinamico di offerta”, fissato come prezzo di riferimento del GNL, aumentato di 35 euro/MWh, si attuerà per almeno 20 giorni il tetto al prezzo³¹⁴.

Sarà, invece, disattivato tale meccanismo nel caso in cui diventi inferiore a 180 euro MWh per tre giorni consecutivi o nel caso in cui la Commissione europea dichiari uno stato di emergenza a livello regionale o dell’Unione in riferimento al regolamento (UE) 1938/2017³¹⁵, sulla sicurezza dell’approvvigionamento e in fine nella situazione in cui l’approvvigionamento risulti insufficiente per soddisfare la domanda di gas. Sarà sempre sospeso dalla Commissione nel caso in cui si verifichino rischi per la sicurezza dell’approvvigionamento energetico, oppure rischi per la stabilità finanziaria oppure ancora, rischi di aumento della domanda di gas. In particolare, riguardo agli aumenti della domanda, verrà sospeso il meccanismo nel caso in cui la domanda di gas dovesse aumentare del 15% nel corso di un mese o del 10% in due mesi consecutivi; se si verificassero diminuzioni significative delle importazioni di GNL o del volume delle operazioni in derivati TTF rispetto all’anno precedente³¹⁶.

3.1.6 RIDUZIONE DEI CONSUMI

Nel piano del REPowerEU è stata data una particolare rilevanza al risparmio energetico per contrastare la crisi energetica ed in particolare è stata adottata la Comunicazione della Commissione COM 240/2022³¹⁷, successivamente, nell’ambito di un Consiglio Energia straordinario, il 26 luglio 2022, è stato adottato il Regolamento del Consiglio 1369/2022³¹⁸ che pone in capo agli Stati membri la possibilità di ridurre volontariamente del 15% la domanda del gas tra il 1 agosto e il 31 marzo 2023, rispetto agli ultimi cinque anni. Tale obiettivo potrebbe però diventare obbligatorio, nel caso in cui, su proposta della Commissione europea il Consiglio attivi lo “stato di allarme dell’Unione”; ciò potrebbe verificarsi soltanto nel caso di rischio sostanziale di una grave carenza di gas, o su richiesta

³¹⁴ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023, (pag.16).

³¹⁵ Regolamento (UE) 1938/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, concernete misure volte a garantire la sicurezza dell’approvvigionamento di gas che abroga il regolamento (UE) n.994/2010.

³¹⁶ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023, (pag.19).

³¹⁷ Comunicazione della Commissione, Modifica del quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina, C (2022) 5342, Bruxelles 20/07/2022.

³¹⁸ Regolamento UE 1369/2022 del Consiglio del 5 agosto 2022 relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas.

di cinque o più Stati membri che a livello nazionale abbiano già dichiarato lo stato di allarme, o di domanda di gas eccezionalmente elevata.

Il legislatore italiano, con la conversione del D.L. n. 14/2022³¹⁹, ha aperto la possibilità di adottare, utilizzando lo strumento dei decreti del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, delle misure per raggiungere la riduzione programmata dei consumi di gas coerentemente con quanto previsto nel piano di emergenza del sistema italiano del gas naturale, anche senza che sussista lo stato di emergenza. Nei casi in questione, sarà incaricata Terna di disporre un programma, che prevede la massimizzazione dell'impiego degli impianti di generazione di energia elettrica a carbone o a olio combustibile. Inoltre, è doveroso citare la legge n.34/2022 che ha convertito il Decreto-legge n.17/2022 e ha delineato dei limiti alla climatizzazione invernale ed estiva per gli edifici pubblici, nel periodo che va dal 1° maggio al 31 marzo 2023, fissando come tetto massimo alla temperatura dell'aria 19 gradi in inverno 27 gradi in estate³²⁰.

In fine, in attuazione del Regolamento il 6 settembre 2022, il Governo ha adottato il Piano Nazionale di Contenimento dei consumi di gas naturale. Quest'ultimo, indica come riferimento 55,1 miliardi di Smc e, i consumi prospettati per il periodo tra il 1° agosto 2022 e il 31 marzo 2023 in 54,8 miliardi. Per cui, nel medesimo periodo sono state previste delle azioni volontarie di contenimento del gas che corrispondevano al 15% dei consumi, in particolare attraverso le seguenti misure³²¹:

1. L'utilizzo di combustibili diversi dal gas che permettano la massimizzazione della produzione termoelettrica³²²;
2. Per il riscaldamento invernale misure di contenimento³²³;
3. Una campagna di sensibilizzazione per le misure comportamentali³²⁴

Invece, nel caso in cui l'allerta sia attivata dall'UE si prevede che l'Italia per ottenere l'obiettivo della riduzione obbligatoria dei consumi di gas possa:

- Ai sensi dell'articolo 5 paragrafo 5 del Regolamento, avvalersi della possibilità di computare a risparmio i volumi di gas stoccati in eccedenza rispetto agli obiettivi posti dall'Unione;
- Ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento, avvalersi della possibilità di ridurre il risparmio del volume di gas consumato nel periodo preso in considerazione;

³¹⁹ Decreto-legge n.14, 22 febbraio 2022 convertito in legge dalla legge n.28, 5 aprile 2022, recante disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina.

³²⁰ Con due gradi di tolleranza sia d'estate che d'inverno.

³²¹ MITE piano contenimento consumi del gas del 6 settembre 2022.

³²² MITE piano contenimento consumi del gas del 6 settembre 2022.

³²³ Ibidem.

³²⁴ Ibidem.

- Ai sensi dell'articolo 5 paragrafo 7 del Regolamento porre un limite alla riduzione obbligatoria della domanda sino ad 8 punti percentuali, al verificarsi delle seguenti condizioni: l'interconnessione dello Stato membro con altri Stati UE è inferiore al 50% rispetto al consumo dello stesso di gas nel 2021 e che la capacità relativa agli interconnettori verso altri stati membri sia stata utilizzata ad un livello di almeno il 90% per il trasporto di gas, almeno per un mese prima rispetto alla notifica della deroga.

In base a tali deroghe alle disposizioni, in caso di allerta, l'obiettivo di riduzione obbligatoria è di 3,6 miliardi di Smc.

In ultima analisi è opportuno fare riferimento alle misure adottate al fine di dare attuazione al Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale:

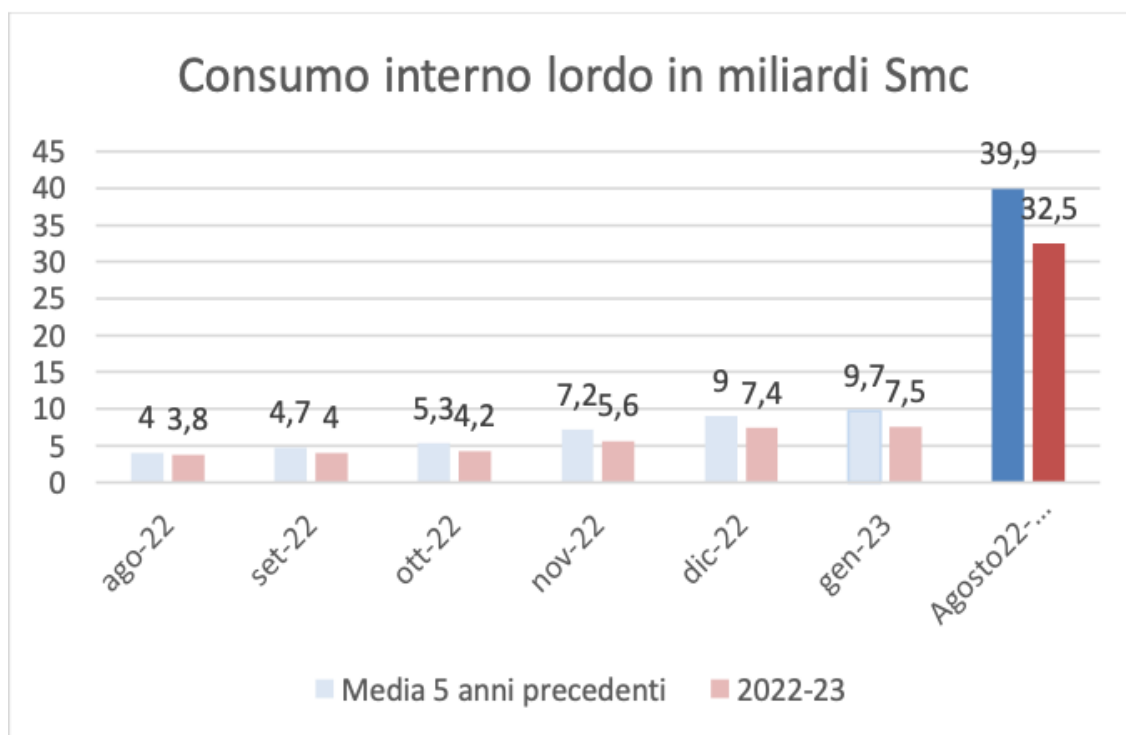
- Con il D.M. n. 464 del 21 ottobre 2022³²⁵ si è potenziato il vigente servizio di interrompibilità volontaria, attribuendo alle imprese un riconoscimento economico. In particolare, prevede un servizio di interrompibilità tecnica aggiuntiva rispetto a quella scaturita dai contratti di fornitura, sia dei prelievi dalle reti di trasporto che della distribuzione del gas.
- Una riduzione di 15 giorni in totale del periodo di accensione degli impianti termici di climatizzazione da gas naturale, di un grado la temperatura fissata e di un ora la durata giornaliera di accensione.

Il trend è stato confermato anche per il 2023 in modo tale da avvicinare l'Italia al raggiungimento dell'obiettivo di diminuzione del 15% dei consumi indicato nel regolamento (UE) 1369/2022³²⁶. Il 21 febbraio 2023 Eurostat ha pubblicato una nota³²⁷ in cui mostrava che i consumi dell'Unione Europea da agosto 2022 a gennaio 2023 sono diminuiti del 19,3% e il dato dell'Italia è di poco inferiore alla media e sopra il 15%³²⁸.

³²⁵ Decreto ministeriale n. 464 del 21 ottobre 2022, "servizio di interrompibilità gas".

³²⁶ Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio del 5 agosto 2022, relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas.

³²⁷ Eurostat, Eu gas consumption decreased by 19%, 21 febbraio 2023.



Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

3.2 INVESTIMENTI PER SOPPERIRE ALLA CARENZA DI GAS

3.2.1 LA REALIZZAZIONE DELLA LINEA ADRIATICA

Attraverso lo *stage* che ho svolto contemporaneamente alla stesura della tesi ho assistito alle trattazioni tra l'Unità di Missione del PNRR del MASE e la Commissione europea riguardanti il finanziamento degli investimenti, nell'ambito del REPowerEU, per sopperire alla carenza di gas nel breve termine quindi cercando di aumentare la riserva di gas nazionale, in particolare, la realizzazione della Linea Adriatica e l'investimento per lo sviluppo del campo di stoccaggio di Alfonsine per la gestione di gas naturale (GN) e di un di GN e idrogeno (H2) fino al 10%.

Il collegamento con le CSRs, per entrambi gli investimenti è:

- La raccomandazione n.1.2: essere pronta a adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo per la Ripresa e la Resilienza ed altri fondi dell'Unione;

- La raccomandazione n.3: ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e diversificare le importazioni di energia; superare le strozzature per accrescere la capacità di trasporto interno del gas, sviluppare interconnessioni delle reti di energia elettrica, accelerare il dispiegamento di capacità supplementari in materia di energie rinnovabili e adottare le misure per aumentare l'efficienza energetica e promuovere la mobilità sostenibile.

La realizzazione della linea Adriatica comprende la centrale di Sulmona e il Gasdotto Sestino-Minerbio e l'investimento è affidato a SNAM, si suddivide in due fasi.

La prima fase del Progetto è costituita dalla realizzazione della Centrale di Sulmona e del Gasdotto Sestino-Minerbio. Le due infrastrutture della Linea Adriatica (congiuntamente ai gasdotti Sulmona-Foligno e Foligno-Sestino) creano una nuova dorsale, parallela all'esistente direttrice tirrenica che consente il trasporto del gas dai punti di entrata localizzati nel sud Italia verso il nord del Paese³²⁹.

La centrale di Sulmona sarà costruita da tre turbocompressori da 11 MW, la potenza installata sarà di 33 MW e lo scopo principale sarà quello di spingere il gas dalle infrastrutture esistenti sui gasdotti di nuova realizzazione.

Il gasdotto Sestino-Minerbio si estenderà per circa 140 Km e prevede un diametro di DN1200, tale metanodotto si svilupperà a partire dall'impianto di regolazione che verrà realizzato nei pressi di Sestino e terminerà nelle vicinanze di Minerbio (Bologna), in corrispondenza del relativo nodo della rete, punto nevralgico per il trasporto del gas da sud verso le principali zone di mercato e gli stoccaggi del nord Italia³³⁰.

L'obiettivo dell'investimento è di consentire, con la realizzazione della prima fase, l'aumento e la capacità di trasporto lungo la direttrice sud/nord, dai punti di ingresso localizzati in sud Italia (oggi Mazzara del Vallo, Gela e Melendugno) dagli attuali 126 a circa 136 milioni di Sm³/g, con un incremento di circa 5 milioni di Sm³/g, rispetto al totale di 24 Sm³/g previsto dal progetto completo, e di aumentare la capacità di trasporto dai punti interconnessi con i terminali GNL del Nord Adriatico, a Ravenna, da 31 a 40 milioni di Sm³/g, con un incremento di circa 9 milioni di Sm³/g.

³²⁹ Scheda REPowerEU richiesta finanziamento dell'Unione europea.

³³⁰ Ibidem.

La centrale di Sulmona permetterà inoltre di sfruttare a pieno le capacità di erogazione di punta del campo di stoccaggio di Fiume, Trieste e di ottimizzare lo sfruttamento della capacità di stoccaggio³³¹.

Il progetto ha una rilevante valenza internazionale, considerando che comporta un incremento della disponibilità di gas anche ai fini dell'esportazione verso l'Europa centrale e orientale e il potenziale sfruttamento delle infrastrutture di stoccaggio italiane nel contesto europeo³³².

L'investimento della dorsale adriatica si colloca nella categoria di investimento delle opere pubbliche e contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi del REPowerEU³³³:

- Migliorare le infrastrutture e gli impianti energetici per la sicurezza e la diversificazione dell'approvvigionamento (Articolo 21 “The REPowerEU chapter in the recovery and resilience plans”, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulation (EU) 2021/2115, Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814, ST 16078/1/22 REV 1);
- Affrontare la povertà energetica (Articolo 21 “The REPowerEU chapter in the recovery and resilience plans”, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulation (EU) 2021/2115, Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814, ST 16078/1/22 REV 1).
- Affrontare le strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione e distribuzione dell'energia (Articolo 21 “The REPowerEU chapter in the recovery and resilience plans”, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulation (EU) 2021/2115, Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814, ST 16078/1/22 REV 1);
- Sostenere gli obiettivi del REPowerEU attraverso la riqualificazione della forza lavoro verso competenze verdi e digitali nonché il sostegno alle catene del valore legate alla transizione verde (Articolo 21 “The REPowerEU chapter in the Recovery and

³³¹ Scheda REPowerEU richiesta finanziamento dell'Unione europea.

³³² Ibidem.

³³³ Ibidem.

Resilience plans”, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulation (EU) 2021/2115, Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814, ST 16078/1/22 REV 1).

Il costo stimato dell’investimento, per la prima fase, è di 1.002,413 Milioni di euro, di cui 308,5 milioni per la centrale di Sulmona e 693,913 milioni per Sestino-Minerbio, e 935,5 milioni nel periodo 2022-2026³³⁴.

Inoltre, per l’attuazione dell’investimento, sono necessari i pareri per la Centrale Sulmona e per il metanodotto Sestino-Minerbio: verifiche di Ottemperanza di competenza MASE; delle Regioni interessate e degli Enti Locali interessati³³⁵.

Per il metanodotto Destino-Minerbio sono necessarie delle autorizzazioni e nulla osta, dei Pareri rilasciati da Enti, da Pubbliche Amministrazioni ed Infrastrutture interferenti.

L’investimento sarà accompagnato da una modifica normativa, in particolare concernente:

- L’estensione della Pubblica Utilità mediante la modifica dell’art.13 del DPR 327/01
- Il rispetto dei tempi, ipotizzando che le Amministrazioni a qualunque titolo interessate nelle procedure autorizzative attribuiscono ad esse priorità e urgenza negli adempimenti e nelle valutazioni di propria competenza rilasciando il proprio parere entro 30 giorni, ivi compresi i nulla osta per eventuali ritrovamenti archeologici.

Riguardo la centrale di Sulmona i Milestone e i Target dell’investimento sono:

1. La progettazione esecutiva a luglio 2023;
2. La gara d’appalto a febbraio 2024;
3. La stipula del contratto ad aprile 2024;
4. La costruzione a maggio 2026
5. La massa in esercizio a dicembre 2026.

Riguardo il Metanodotto di Sestino-Minerbio, invece:

1. La progettazione esecutiva a settembre 2023;
2. Il Completamento dell’ottenimento dei permessi pubblici e privati a febbraio 2024;
3. Le gare d’appalto a marzo 2024;
4. La Costruzione ad agosto 2026;
5. La messa in esercizio a settembre 2026.

³³⁴ Scheda REPowerEU richiesta finanziamento dell’Unione europea.

³³⁵ Ibidem.

La seconda fase del progetto Linea adriatica è costituita dalla realizzazione del Gasdotto Sulmona-Foligno e del Gasdotto Foligno-Sestino, le due infrastrutture fanno parte della Linea Adriatica (congiuntamente alla C. le di Sulmona e al gasdotto Sestino-Minerbio), la nuova dorsale parallela all'esistente direttrice tirrenica che consente il trasporto del gas dai punti di entrata localizzati nel sud Italia verso il nord del Paese. Il gasdotto Sulmona -Foligno si estenderà per circa 170 km e prevede un diametro DN1200. Tale gasdotto si svilupperà a partire dalla Centrale di compressione di Sulmona e si interconetterà nei pressi di Foligno con il successivo tratto della Linea Adriatica e con un altro gasdotto esistente, facente parte della rete nazionale, che collega la centrale di Gallese con i gasdotti della costa Adriatica nei pressi di Recanati³³⁶.

Il gasdotto Foligno-Sestino si estenderà per circa 115 km e prevede un diametro DN1200, si svilupperà a partire dall'impianto che verrà realizzato nei pressi di Foligno e terminerà nelle vicinanze di Sestino, in corrispondenza di un altro gasdotto esistente, facente parte della rete nazionale che collega la centrale di Terranuova Bracciolini con i gasdotti della costa Adriatica in prossimità di Rimini³³⁷.

L'obiettivo di questa seconda fase costituisce il completamento del progetto Linea Adriatica e consentirà di aumentare la capacità di trasporto lungo la direttrice sud/nord, dai punti di ingresso localizzati in sud Italia (oggi Mazara del Vallo, Gela e Melendugno), dai 131 milioni di Sm³/g della Fase 1 ai 150 MSm³/g previsti dal progetto completo, con un incremento di circa 19 milioni di Sm³/g della Fase 1.

Il progetto completo Linea Adriatica consentirà pertanto:

- La risoluzione delle congestioni e l'incremento della sicurezza degli approvvigionamenti (capacità di trasporto Sud-Nord da 126Mm³/g a 150Mm³/g e capacità GNL nel centro nord Adriatico da 31Mm³/g a 40 Mm³/g)
- L'ottimizzazione dello sfruttamento della capacità di stoccaggio.

Il costo dell'investimento alla seconda fase è pari a 1.412,024, di cui 789,311 milioni di euro per Sulmona-Foligno e 622,713 milioni di euro per Foligno Sestino e di cui 770, 5 miliardi di euro nel periodo 2022-2026.

La modifica normativa, in questa seconda, parte riguarderà una rettifica per garantire il rispetto dei tempi, ipotizzando che le Amministrazioni a qualunque titolo interessate nelle procedure autorizzative che attribuiscono ad esse priorità e urgenza negli adempimenti e nelle valutazioni di

³³⁶ Scheda REPowerEU richiesta finanziamento dell'Unione europea.

³³⁷ Ibidem.

propria competenza rilasciando il proprio parere entro 30 giorni, ivi compresi i nulla osta per eventuali ritrovamenti archeologici.

I milestone e i target sono i seguenti³³⁸:

1. La progettazione esecutiva: Sulmona-Foligno a giugno 2024/ Foligno-Sestino a dicembre 2023;
2. Il completamento e l'ottenimento dei permessi pubblici e privati: Sulmona-Foligno ad ottobre 2024/ Foligno-Sestino a gennaio 2025;
3. Le gare d'appalto: Sulmona-Foligno a febbraio 2025/ Foligno-Sestino ad agosto 2024;
4. La costruzione: Sulmona-Foligno a luglio 2027/ Foligno-Sestino a luglio 2027
5. La messa in esercizio: Sulmona-Foligno ad agosto 2027/ Foligno-Sestino ad agosto 2027

3.2.2 LO SVILUPPO DEL CAMPO DI STOCCAGGIO DI ALFONSINE

È opportuno evidenziare, inoltre, tra gli investimenti del REPowerEU l'investimento per lo sviluppo del campo di stoccaggio di Alfonsine per la gestione di gas naturale (GN) e di un di GN e idrogeno (H2) fino al 10%. Il campo di stoccaggio di Alfonsine (Ra) sarà costituito da un impianto di compressione della potenzialità di 80 MW (tutti elettrocompressori), da un impianto di trattamento a colonne della potenzialità da 20 MSmc/g, da 20 nuovi pozzi (di cui uno di reiniezione) e da 4 Workover di pozzi esistenti per uso monitoraggio; è previsto inoltre il riutilizzo di un pozzo esistente e la chiusura mineraria di sette pozzi utilizzati in passato per la produzione primaria³³⁹.

Entro il 2026 sarà sviluppata la progettazione esecutiva dell'impianto, comprensiva della connessione alla rete di trasporto elettrica nazionale, per un ammontare di 50 milioni di euro.

Sia l'impianto di superficie che i pozzi saranno progettati e realizzati in modo da consentirne la gestione sia per il gas naturale sia per il blend di GN e H2 al 10%; attraverso la sostituzione di alcuni item relativi alle installazioni di superficie, in prospettiva, l'impianto potrà essere gestito per lo stoccaggio del blend fino al 100% di H2³⁴⁰.

L'ubicazione del sito è strategica per il sistema gas italiano e consentirà una gestione flessibile e ottimizzata dei volumi di gas provenienti dall'FRSU di Ravenna.

Lo sviluppo del campo fornirà un Working Gas potenziale di 1.960 MSmc di GN, pari a circa il 16% della capacità di modulazione e al 12% della capacità totale del Paese, rafforzando la sicurezza

³³⁸ Ibidem.

³³⁹ Scheda REPowerEU richiesta finanziamento dell'Unione europea.

³⁴⁰ Ibidem.

dell'approvvigionamento in un contesto fortemente dipendente dalle importazioni, ed una punta iniettiva/erogativa di 20 MSmc/g (riferita alla condizione di campo pieno per la punta erogativa e a condizione di campo vuoto per la punta iniettiva). Il progetto ha una elevata importanza per il sistema Paese.

La valenza internazionale del progetto è rappresentata dal fatto che consente il potenziale utilizzo delle infrastrutture di stoccaggio italiane per l'esportazione verso l'Europa centrale e orientale grazie all'ampliamento della capacità di stoccaggio.

Anche in questo caso si tratta di un investimento categorizzato come investimento per le opere pubbliche e gli obiettivi del REPowerEU a cui contribuisce il progetto sono³⁴¹:

- Migliorare le infrastrutture e gli impianti energetici per la sicurezza e la diversificazione dell'approvvigionamento (Articolo 21 “The REPowerEU chapter in the recovery and resilience plans”, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulation (EU) 2021/2115, Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814, ST 16078/1/22 REV 1);
- Affrontare la povertà energetica (Articolo 21 “The REPowerEU chapter in the recovery and resilience plans”, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulation (EU) 2021/2115, Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814, ST 16078/1/22 REV 1).

Il collegamento con le CSRs è:

- La raccomandazione n.1.2: essere pronta a adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo per la Ripresa e la Resilienza ed altri fondi dell'Unione;
- La raccomandazione n.3: ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e diversificare le importazioni di energia; superare le strozzature per accrescere la capacità di trasporto interno del gas, sviluppare interconnessioni delle reti di energia elettrica, accelerare il dispiegamento di capacità supplementari in materia di energie rinnovabili e

³⁴¹ Scheda REPowerEU richiesta finanziamento dell'Unione europea.

adottare le misure per aumentare l'efficienza energetica e promuovere la mobilità sostenibile.

Si classifica inoltre, come un nuovo investimento, in quanto l'avvio è successivo alla data del 01/02/2022. Lo stato operativo è previsto al 31 dicembre 2026 così da:

- Ottenere i procedimenti VIA ai sensi del D.lgs. n.152/2006, la variazione del programma ai lavori ai sensi del DD 4/2/11, ai sensi del D.lgs. n.105/2015, le autorizzazioni alla costruzione UNMIG e le autorizzazioni edilizie;
- Completare le attività di progettazione, non escludendo ulteriori avanzamenti con extracosto pari a 18 milioni di euro tra il 2024 e il 2026;
- Contrattualizzare i materiali principali a lungo, procurement materiali principali e servizi;
- Conclusione dell'iter di gara per i pozzi e l'avvio delle gare per gli impianti di superficie.

Il costo totale del progetto ammonta a 1.211 milioni di euro e la modalità di finanziamento richiesto è a fondo perduto, il soggetto attuatore sarà Sogit³⁴².

3.3IL G7

3.3.1 LA CRISI ENERGETICA: IL COMUNICATO DEI MINISTRI

Com'è noto il G7 è un foro di dialogo di massimo livello tra i Leader delle principali democrazie industrializzate del mondo, le sue caratteristiche particolari sono il carattere intergovernativo del processo preparatorio e l'informalità. L'intento fondamentale è di discutere e trovare delle soluzioni in tempi rapidi e di comune accordo alle principali questioni globali.

Quest'anno, si è svolto il G7 in un clima insolito, l'obiettivo principale è stato cercare un equilibrio tra le risposte all'invasione dell'Ucraina e l'impellente necessità di accelerare il passo nell'affrontare la crisi globale con un focus fondamentale sulla sicurezza energetica. Considerando la rilevanza internazionale dell'evento e l'influenza delle considerazioni che emergono durante lo svolgimento nelle decisioni strategiche a livello globale, si ritiene rilevante riportare il contenuto estrapolato dal Comunicato dei Ministri riguardo la crisi energetica.

Nel dettaglio si è svolta la riunione dei Ministri del Clima dell'Energia e dell'Ambiente il 15 e il 16 aprile 2023 a Sapporo, in occasione del G7 presieduto dal 1° gennaio dal Giappone, in cui i macro-temi trattati sono stati: i cambiamenti climatici, l'energia, la biodiversità, gli Oceani,

³⁴² Scheda REPowerEU richiesta finanziamento dell'Unione europea.

l’Economia circolare e l’efficienza delle risorse e l’inquinamento. Il frutto della riunione è descritto nel comunicato dei Ministri, del Clima dell’energia e dell’Ambiente e, dagli allegati annessi al comunicato in cui si trovano: i principi dei mercati del carbonio ad alta integrità; il piano in cinque punti per la sicurezza dei minerali critici; l’inventario del G7 sulla riduzione, la risposta e il recupero del rischio di disastri climatici; la tavola rotonda del G7 sulle azioni subnazionali del clima; le conclusioni sull’agenda di decarbonizzazione industriale; i principi dell’economia circolare e dell’efficienza delle risorse; i termini di riferimento per l’alleanza G7 sulla *Nature Positive Economy*³⁴³.

Il Comunicato consta di quattro sezioni, in particolare:

1. Un preambolo dedicato alla condanna dell’aggressione della Russia all’Ucraina.
2. Una sezione “Clima, Energia e Ambiente” che ha l’obiettivo di promuovere le sinergie tra ambiente e clima ed energia, nella quale si sottolinea la necessità e l’urgenza di fronteggiare le grandi sfide globali legate ai cambiamenti climatici e alla carenza della biodiversità all’inquinamento.
3. Una sezione esclusivamente dedicata all’ambiente, a sua volta suddivisa in biodiversità, economia circolare/efficienza delle risorse, inquinamento da plastica, qualità dell’aria e sostanze chimiche. Quest’ultima contiene gli allegati che seguono: Principi sull’economia circolare e sull’efficienza delle risorse (CEREP)” e “termini di riferimento per l’Alleanza G7 sulla Nature Positive Economy”.
4. L’ultima sezione “Clima ed Energia” suddivisa in sottosezioni: crisi energetica e climatica e l’importanza dell’attuazione, la trasformazione dei sistemi per realizzare la riduzione delle emissioni e la crescita economica; la transizione del settore dell’energia; la decarbonizzazione del settore dell’industria, del trasporto e dell’edilizia; supporto delle popolazioni vulnerabili. “Principi dei mercati del carbonio ad alta integrità”; “Piano in cinque punti per la sicurezza dei minerali critici”; “Inventario G7 sulla riduzione, la risposta e il recupero del rischio di disastri climatici”, “Tavola rotonda del G7 sulle azioni subnazionali per il clima e Conclusioni sull’agenda industriale”.

Nel dettaglio, il 15 aprile è iniziato con una sessione plenaria congiunta, che ha coinvolto i Paesi del G7 e i Paesi ospiti, cioè India, Indonesia ed Emirati Arabi Uniti, su clima energia e ambiente. I Ministri sono stati chiamati ad esporre la propria posizione sulla necessità di dare una risposta rapida

³⁴³ Comunicato dei Ministri G7 2023.

ed efficaci alle nuove sfide globali, in riferimento in particolare: alla tripla crisi del cambiamento climatico, alla perdita della biodiversità, all'inquinamento, alla trasformazione delle economie nazionali rendendole in grado di raggiungere l'obiettivo dello zero netto e garantendo l'inclusione ed una crescita economica sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale.

3.3.2 I MINISTRI DELL'AMBIENTE DEL G7 E LA CRISI ENERGETICA

Il primo ad intervenire è stato il Ministro dell'Ambiente giapponese Nishimura Akihiro, il quale ha sottolineato il grande lavoro svolto dal G7 nel rafforzare la narrativa congiunta tra l'ambizione globale sul cambiamento climatico, le azioni per ripristinare la gestione in modo sostenibile, gli ecosistemi e l'uso efficiente delle risorse; senza però dimenticare l'attuale periodo particolarmente critico a causa della contemporaneità delle crisi da affrontare.

“È necessario affrontare tutto, in modo efficace ed efficiente, proteggendo e rendendo sempre più resilienti gli ecosistemi pronti ad affrontare le diverse sfide, ad esempio, la salute e il cambiamento climatico che devono essere presenti ed essere riconosciute nelle scelte politiche”, inizia così l'intervento del Ministro giapponese³⁴⁴.

Viene evidenziato, anche, che considerando la difficile congiuntura geopolitica, il problema della sicurezza energetica ha condizionato le azioni a breve termine, ma è importante impegnarsi, in ogni caso, nell'accelerazione della transizione energetica e per ottenere effettivamente l'obiettivo della decarbonizzazione entro il 2050, oltre che per diventare del tutto indipendenti, a maggior ragione dopo lo scoppio del conflitto in Ucraina e alla luce del recente rapporto sull'IPCC³⁴⁵.

Infatti, gli obiettivi che vengono ribaditi dal Ministro dell'Ambiente giapponese sono proprio di garantire la sicurezza energetica promuovendo la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e un'efficiente diversificazione delle fonti, degli approvvigionamenti e delle rotte, quali fattori abilitanti per assicurare lo sviluppo economico globale, la competitività industriale, la creazione di posti di lavoro e l'inclusione sociale³⁴⁶.

Risulta essere fondamentale il ruolo svolto dal G7 per incrementare azioni e investimenti sulle infrastrutture energetiche critiche ma anche sulla filiera delle tecnologie pulite, come le energie rinnovabili e le tecnologie più innovative³⁴⁷. È cruciale per il raggiungimento dell'obiettivo emissioni

³⁴⁴ Comunicato dei Ministri G7 2023.

³⁴⁵ che indica la necessità di un'azione istantanea.

³⁴⁶ Comunicato ministeriale del G7.

³⁴⁷ L'idrogeno e la CCS.

nette zero e della sicurezza energetica potenziare le infrastrutture energetiche transfrontaliere creando un sistema di rete più sicuro ed equilibrato.

Inoltre, il G7 è un ottimo strumento per rafforzare attivamente la cooperazione internazionale incentivando alla decarbonizzazione dei settori “hard-to-abate” e per avvicinarsi a industrie a zero emissioni e trasporti climaticamente neutri che rappresentano le due più importanti fonti di emissioni a livello globale.

La dimensione nazionale, per raggiungere gli obiettivi sopraelencati, è necessaria ma non sufficiente, infatti il Ministro giapponese evidenzia, ancora, l’importanza di aprire i confini, con particolare riferimento al G20. La trasformazione delle economie nazionali non può che avvenire attraverso la condivisione con tutte le economie, sviluppate e non, alla ricerca di un impegno comune e questo è il ruolo primario che dovrebbe avere il G7.

Per questa analisi, è particolarmente rilevante approfondire gli interventi al G7 della sessione dei Ministri del Clima e dell’Energia. Nel contesto della cinquantottesima sessione del Panel Intergovernativo sull’energia (IPCC-Svizzera, 13.17 marzo)³⁴⁸.

La proposta descritta nel Comunicato conferma gli impegni presi e adottati nel 2021 e 2022 per incentivare i Paesi a puntare ad un futuro ad emissioni nette zero entro il 2050 e la prevalente decarbonizzazione del settore elettrico entro il 2035.³⁴⁹

Per affrontare la crisi energetica, nel comunicato si delineano le principali necessità ed obiettivi da perseguire:

1. Accelerare la transizione riducendo la dipendenza dai combustibili fossili;
2. Dare una risposta alla crisi energetica, anche attraverso investimenti in ambito GNL e gas naturale;
3. Indirizzare i rischi geopolitici in maniera olistica, inclusi quelli di supply chains.

Nel dettaglio riguardo l’obiettivo di accelerazione della transizione e la decarbonizzazione è necessario³⁵⁰:

- Decarbonizzazione del settore elettrico: vengono confermati gli obiettivi di completa o prevalente decarbonizzazione del settore elettrico entro il 2035 e l’affermazione del riconoscimento del ruolo del nucleare;

³⁴⁸ Comunicato dei Ministri G7 2023.

³⁴⁹ Comunicato ministeriale del G7.

³⁵⁰ Ibidem.

- Efficienza energetica: tramite il riconoscimento del ruolo di First Fuel per la decarbonizzazione;
- Idrogeno e CCS/CCUS: tramite l’accelerazione dell’introduzione del vettore a idrogeno in particolare nei settori hard to abate;
- Riguardo al metano: si conferma l’impegno della riduzione delle emissioni del 30% entro il 2030 rispetto al 2020;
- La decarbonizzazione dei settori industriali: attraverso l’avvio di iniziative dedicate alla riduzione delle emissioni di GHG nel settore dell’acciaio;
- Riguardo al settore dei trasporti su strada: è stata affermata la conferma dell’impegno di raggiungere una riduzione significativa delle emissioni di GHG; per la decarbonizzazione del settore dei trasporti tra le soluzioni *climat-neutral* da considerare sono citati tra altri biocarburanti e gli *e-fuels*.

Inoltre, è opportuno menzionare lo sviluppo delle supply chains, in particolare si possono distinguere il *Clean tech* che corrisponde alla necessità di incrementare gli investimenti in nuova capacità produttiva e installazione di tecnologie pulite; ed il *Critical Minerals* che consiste invece nel riconoscimento del ruolo dei minerali critici, per la transizione, e l’adozione delle azioni prioritarie contenute nel piano *five points plan* volte a garantire la produzione delle tecnologie abilitanti alla transizione energetica³⁵¹.

I principali deliverables previsti nel CMQ in ambito di energia includono due misure, in particolare:

1. L’adozione del *Five Points Plan* per i minerali critici che dettagliatamente prevede il riconoscimento di alcuni principi chiave³⁵²:
 - La previsione dell’offerta e della domanda a lungo termine;
 - Lo sviluppo delle risorse e della filiera;
 - Il riciclo e la condivisione delle competenze;
 - L’innovazione;
 - La preparazione di “piani di sicurezza” supportando le Considerazioni IEA “*Voluntary Critical Security Program*”.

³⁵¹ Ibidem.

³⁵² Comunicato ministeriale del G7.

2. L'adozione delle Industrial Decarbonisation Agenda Conclusions verso la definizione delle metodologie, il monitoraggio, il benchmarking e l'individuazione di standard potenziali per la riduzione delle emissioni nel settore dell'acciaio.

In tale contesto, si è sottolineato che il G7 offre un quadro multilaterale unico che si pone come perfetta base per impegnarsi in un dibattito globale e in cui è possibile identificare azioni e politiche che si pongono alla guida della transizione energetica.

L'Italia sta mettendo in atto un approccio fondato sull'attuazione di una serie di riforme e investimenti, che svolgono un ruolo chiave nell'accelerazione della transizione energetica attraverso un approccio tecnologicamente neutrale, promuovendo l'accessibilità del mercato ed il raggiungimento dell'obiettivo emissioni nette zero. Nell'ambito delle azioni concrete ci si sta muovendo, aggiornando il Piano Nazionale per l'Energia e il Clima; fissando l'obiettivo di sviluppare più di 70 GW di energia rinnovabile entro il 2030; incrementando l'obiettivo nazionale da 8 a 12 GW l'anno. Oltre a ciò, l'Italia sta promuovendo nuove riforme e regole per accelerare ancora la diversificazione delle fonti energetiche, nuove procedure di autorizzazione e un modello di business innovativo fondato sul ruolo attivo dei cittadini e delle comunità energetiche locali³⁵³.

Il Ministro Pichetto ha affermato in tale contesto che non vi può essere “*transizione senza trasmissione*”, mettendo così in prima linea gli investimenti in infrastrutture³⁵⁴.

Sono sicuramente già migliorate le reti energetiche, per gestire l'elevato livello di produzione di fonti rinnovabili previsto nel medio-lungo periodo, contemporaneamente però, è necessario che si inizi la costruzione di un'infrastruttura energetica più efficiente, capillare e granulare così da garantire la sicurezza energetica, non soltanto a livello nazionale ma anche continentale. Le reti energetiche, infatti, rappresentano un asset strategico nel contesto della transizione verso l'energia pulita, poiché incentivano: nuove forme di partnership regionali; la diversificazione delle fonti energetiche; la concorrenza di mercato e, nel caso italiano il trasporto e l'utilizzo dell'idrogeno, collegando così i continenti in una cooperazione reciprocamente vantaggiosa.

L'Italia ritiene che la più grande sfida da affrontare sia la decarbonizzazione del settore elettrico, tramite la riduzione dell'intensità energetica nel settore civile e contestualmente l'abbattimento delle emissioni nel settore dei trasporti e nelle industrie “*hard-to-abate*”. Cosicché le

³⁵³ Comunicato ministeriale del G7.

³⁵⁴ Comunicato dei Ministri G7 2023.

tecnologie innovative come la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio del Carbonio³⁵⁵ insieme all'idrogeno rappresentino soluzioni chiave³⁵⁶.

Nel settore del supporto stradale l'Italia si muove investendo in soluzioni climatiche neutre in grado di ridurre drasticamente le emissioni di gas serra, tra cui i biocarburanti e il biometano, e-fuels e l'idrogeno.

Nello specifico, il Piano Italiano di Ripresa e Resilienza insieme ad altre misure hanno stanziato in totale 5,5 miliardi di euro per lo sviluppo di progetti sull'idrogeno, con particolare attenzione ai settori *hard to abate*, le *hydrogen valley*: stazioni di rifornimento di idrogeno per trasporti pesanti e mobilità ferroviaria. L'Italia, inoltre, riconosce l'impatto delle numerose filiere di produzione dell'energia, come il ruolo dei sistemi di accumulo, gli elettrizzatori e le energie rinnovabili con l'obiettivo di aumentare l'efficienza e la riduzione dei costi di produzione.

Per il settore Ricerca e Sviluppo l'idrogeno e i mini-reattori nucleari di nuova generazione (Small Modular Reactors – SMR) sono soggetti fondamentali per lo sviluppo di tecnologie innovative. Un ulteriore problema è la, sempre crescente, domanda di pannelli fotovoltaici che potrebbe causare una potenziale forma di interruzione della catena di fornitura; perciò, l'Italia si sta impegnando a sviluppare una delle più importanti fabbriche fotovoltaiche, in tutta Europa, in grado di produrre sino a tre GW all'anno³⁵⁷.

Sono da ricordare, le azioni incisive messe in atto dall'Italia per accelerare la transizione energetica, tra cui la partecipazione al G7, che risulta essere fondamentale, anche, per garantire una catena di approvvigionamento dei, così detti, minerali critici e per prevedere i rischi associati a potenziali interruzioni di carattere geopolitico.

In generale, il Ministro Pichetto ha confermato il suo impegno nell'attuazione del percorso net-zero, accompagnato da ingenti investimenti pubblici, per il prossimo triennio, pari a circa 23 miliardi di euro ed in parte previsti nell'ambito del PNRR. Con l'obiettivo ultimo di contribuire alla creazione di un sistema energetico più sicuro, accessibile e pulito a livello globale.

Anche la sessione plenaria congiunta di Energia e Clima merita di essere menzionata in questo elaborato, nella quale l'Italia ha espresso piena condivisione per l'attenzione data alle questioni ambientali ed alla salvaguardia della biodiversità. Risulta, chiaramente, rilevante l'azione nazionale oltre quella congiunta; è essenziale sviluppare le strategie nazionali e i Piani d'azione affiancati al

³⁵⁵ CCUS-Carbon Capture, utilization and Storage.

³⁵⁶ Comunicato ministeriale del G7

³⁵⁷ Comunicato ministeriale del G7

monitoraggio, in linea con i target e gli obiettivi. Tra i principali pilastri si annovera il “*target 30 by 30*”³⁵⁸ e quello del ripristino degli ecosistemi, tenendo in considerazione la loro funzione in termini di credibilità per raggiungere gli obiettivi del 2050³⁵⁹.

In tutto il Comunicato ministeriale del G7 è stata fortemente evidenziata l’interconnessione tra tematiche climatiche ed energetiche che si afferma infatti, come questo elaborato ha voluto dimostrare, nelle economie, nelle società e negli equilibri geopolitici.

³⁵⁸ Obiettivo di proteggere il 30% della terra e dei mari entro il 2030, stabilito durante la COP15 di Montreal.

³⁵⁹ *Ibidem*.

CONCLUSIONI

Gli studi effettuati hanno consentito di investigare sui possibili scenari conseguenti all'attuazione degli investimenti previsti nell'ambito del REPowerEU e di analizzarne le opportunità e le criticità per l'economia e la società italiana.

Il REPowerEU è ancora nella sua fase embrionale e la scelta di approfondire questo tema è strettamente legata all'internship che sto svolgendo all'Unità di Missione del PNRR del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Attraverso questa esperienza ho avuto la possibilità di assistere alle trattazioni tra l'Unità di Missione del PNRR e la Commissione europea per il finanziamento degli investimenti nell'ambito del piano e alla stesura delle schede tecniche per la richiesta finanziamento. Pertanto, come evidenziato in più passaggi della ricerca ho avuto modo non soltanto di assistere alla gestazione dell'apparato amministrativo che accoglierà il REPowerEU ma anche di osservare l'organizzazione e le modalità operative degli uffici preposti alla gestione finanziaria e monitoraggio e rendicontazione del PNRR presso il MASE.

La situazione economica e sociale in Italia ha risentito particolarmente degli effetti dello scoppio del conflitto in Ucraina che, come immediata conseguenza, ha generato un importante disequilibrio tra domanda e offerta di energia con un impatto particolare sul mercato del gas.

Il REPowerEU si pone sostanzialmente come un'estensione del PNRR, specificatamente per il settore energetico, per implementare la sicurezza e l'innovazione energetica e per consolidare le politiche di contenimento dei prezzi del gas. Rispetto al PNRR vi è una differenza alla base cioè la ragione che lo genera, il PNRR è in risposta alla crisi economica generata dalla pandemia, il REPowerEU invece, pone rimedio alle conseguenze della guerra in Ucraina.

Tutto ciò avviene in un momento in cui l'Italia viene travolta da uno shock inflazionistico che si propaga a livello globale. Questo accade quando, il PNRR, approvato da poco, iniziava il suo percorso attuativo ed era appena cominciata l'attivazione delle misure per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione.

È opportuno evidenziare che il cambio di governo sia avvenuto in un momento particolarmente delicato per l'attuazione di riforme e investimenti nell'ambito del REPowerEU. Questo è rilevante perché il PNRR è stato approvato da un governo di ampia coalizione con Mario Draghi Presidente del Consiglio e un'unica forza all'opposizione rappresentata da Fratelli di Italia, con le elezioni di settembre invece proprio quell'unico partito che faceva opposizione adesso

rappresenta la maggioranza di governo, esprime il Presidente del Consiglio e il Ministro per il Sud, gli Affari europei e il PNRR.

In tale contesto, come ha voluto dimostrare l'analisi svolta, si pongono come obiettivi a breve termine il risparmio energetico, l'incremento della produzione di gas naturale, la necessità di diversificare gli approvvigionamenti per incrementare la sicurezza energetica nazionale e migliorare l'equilibrio macroeconomico. L'obiettivo a lungo termine mira ad ottenere la diversificazione delle fonti energetiche, la diversificazione dei fornitori, l'utilizzo delle energie rinnovabili come principale fonte di energia e di conseguenza la decarbonizzazione.

Il problema, chiaramente, non sono soltanto gli effetti immediati e di breve periodo per i costi sostenuti dall'energia, ma soprattutto quelli a lungo termine, ciò anche considerando che nel momento dello scoppio del conflitto l'Italia si trovava in una fase impegnativa per il raggiungimento degli obiettivi della transizione ecologica.

A partire dal 2015, anno in cui l'Italia partecipando alla conferenza delle parti sul tema dei cambiamenti climatici ha sottoscritto così come tutti i paesi europei l'accordo di Parigi, a seguito di una decisione presa nel corso della Cop svoltasi a Parigi in un clima drammatico a seguito degli attacchi noti come attacchi del Bataclan, l'Unione europea si pone degli obiettivi sfidanti in tema di contrasto ai cambiamenti climatici, obiettivi che si dovrebbero raggiungere con una conversione del sistema energetico continentale sempre più pressante fino al traguardo della completa decarbonizzazione fino al 2050. Pertanto, lo scoppio del conflitto è stato un salto indietro a livello globale in termini storici. Si è tornati, infatti, ad un conflitto con caratteristiche novecentesche, tipiche degli scontri tra nazioni, finalizzato al controllo del sistema energetico. È tornato di attualità l'utilizzo non solo del gas che è comunque un combustibile fossile, ma per alcuni paesi europei, come la Germania, anche il carbone che è evidentemente molto problematico per l'impatto ambientale.

Per cui è venuta meno la tensione per gli obiettivi della transizione energetica poiché si deve dare priorità al REPowerEU che diventa l'obiettivo più concreto da raggiungere e la transizione diviene invece un obiettivo a lungo termine.

Come è noto, è stato un importante momento di trasformazione per l'Unione europea caratterizzato per la prima volta dalla condivisione del debito per gli Stati membri e ciò fa presagire che se sarà necessario potrà non essere l'unico.

Inoltre, è opportuno sottolineare che a livello nazionale il PNRR e successivamente il REPowerEU hanno reso necessario un cambio di paradigma nella Pubblica Amministrazione

passando dai programmi di spesa alla valutazione dei risultati, infatti, la Commissione europea per finanziare i progetti richiede il raggiungimento degli obiettivi e non più la capacità di spesa.

Una delle criticità che deve sicuramente essere affrontata per riuscire a raggiungere gli obiettivi preposti e a rispettare le scadenze dettate dall'emergenza è la sfida organizzativa e dovranno essere trovate delle soluzioni adeguate alle ingenti risorse messe a disposizione, così da utilizzarle efficacemente attenendosi al cambiamento da rendicontazione di spesa alla rendicontazione di risultati. Un'ulteriore importante innovazione è data dalla rilevanza data al principio DNSH che, come è stato ampiamente descritto, sarà sempre più centrale e richiederà competenze interdisciplinari e una formazione adeguata. La pubblica amministrazione deve diventare attrattiva.

I tasti dolenti della burocrazia italiana non sono ancora migliorati nonostante gli sforzi del Governo attuale e di quelli che si sono susseguiti sino ad oggi. Gli iter sono ancora troppo complessi e farraginosi e ad esempio, in molti casi l'autorizzazione ambientale di un progetto viene emanata anni dopo la sua presentazione.

Concludendo, i fondi del REPowerEU ampliano il PNRR e creano senza dubbio un'opportunità ulteriore per l'Europa, rappresentando per l'Italia, in particolare, un valore aggiunto. Questo perché si ha la necessità di colmare un divario energetico più ampio rispetto ad altri paesi.

Per accelerare ancora di più i tempi, il Governo italiano ha avuto l'idea di rivolgersi direttamente a delle eccellenze mondiali, a Terna e Snam e ad Eni e Enel così da avere dei partner strutturati, operativi e già titolari del mercato, ciò per superare più facilmente i gap della dorsale Adriatica del gas, che nel nostro paese erano già particolarmente rilevanti; infatti, i progetti si trovavano già da tempo nei cassetti di diversi ministeri ma oggi assumono una valenza di carattere generale.

A questo punto, è evidente che a grandi opportunità corrispondano rilevanti criticità. La maggiore del REPowerEU è quella della tempistica, a causa dei progetti imponenti e dell'estrema crisi energetica, che però deve fare i conti con un'importante attività di permitting.

Ulteriori e significative criticità che dovranno essere superate sono sicuramente la burocrazia e i ritardi. L'Italia, infatti, è purtroppo nota per la complessità e la lentezza della sua burocrazia e l'attuazione del PNRR e del REPowerEU richiedono un coordinamento efficace tra vari livelli di governo e istituzioni, il che potrebbe comportare ritardi e ostacoli che rallenterebbero l'implementazione delle misure previste. Devono essere inoltre adottate misure adeguate a garantire la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo dei fondi assegnati, per evitare il verificarsi di casi di frode e abusi che comprometterebbero l'impatto reale del piano. Inoltre, come ampiamente

sottolineato, non devono essere sottovalutate le disparità regionali, l'Italia presenta notevoli differenze socioeconomiche tra le sue regioni. L'attuazione richiede un'equa distribuzione delle risorse e un'attenzione particolare alle regioni meno sviluppate e potrebbe essere difficile bilanciare le esigenze specifiche di ogni regione e garantire che tutti i cittadini ne traggano benefici equi. È richiesta, tra l'altro, una forte capacità amministrativa per pianificare, attuare e monitorare i progetti per cui dovranno essere rafforzate le competenze tecniche e gestionali delle amministrazioni coinvolte. In fine si deve promuovere la sostenibilità sociale ed ambientale per cui si dovrà fare in modo da garantire che le misure adottate siano sostenibili a lungo termine e che i benefici generati dal piano si perpetuino anche dopo la sua conclusione.

È importante sottolineare che queste criticità non sono necessariamente insormontabili, ma rappresentano sfide che richiedono un'attenta pianificazione, una solida governance e un monitoraggio costante per mitigarle ed evitare che compromettano l'efficacia dell'attuazione del REPowerEU in Italia.

BIBLIOGRAFIA

D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, 2019 Cacucci Editore.

R. BORSARI, Dalla cabina di regia all'Anac: la sfida della compliance sulle risorse del Pnrr, articolo in *Il Sole 24ore*, edizione del 5/03/22, estratto da p. 24.

G. CENTURELLI Monografia dal titolo: “*Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa ed i risultati*” in pubblicazione sul n. 1/2 del 2021 della *Rivista Giuridica del Mezzogiorno* – SVIMEZ1 –2021.

G. CENTURELLI Monografia dal titolo: “*Fondi strutturali europei e misure di contrasto al COVID-19: le azioni per reindirizzare ed accelerare gli investimenti, stato dell'arte e sviluppi futuri*” in pubblicato sul n. 2 del 2020 della *Rivista Giuridica del Mezzogiorno* – SVIMEZ1 –2020.

G. CENTURELLI Articolo dal titolo: “*Verso il ciclo dei fondi 2021-2027: elementi chiave e stato dell'arte*” in corso di pubblicazione nel 2020 sulla rivista il “*Tempo finanziario*” – 2020.

G. CENTURELLI Monografia dal titolo: “*I Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future*” pubblicato sul n. 4 del 2019 della *Rivista Giuridica del Mezzogiorno* – SVIMEZ1 –2020.

G. CENTURELLI Articolo sulla rivista internazionale dal titolo “*Simplified Cost Options: Experience from Italy*” pubblicato su *ESTIF - European Structural and Investment Funds Journal* – 2/2019.

G. CENTURELLI Articolo dal titolo: “*I Fondi strutturali europei e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia?*” pubblicato sulla rivista il “*Tempo finanziario*” –2019.

G. CENTURELLI Articolo dal titolo: *“La nuova programmazione dei fondi strutturali – il post 2020: le principali novità dalla lettura delle recenti proposte regolamentari della Commissione Europea”* pubblicato sul n. 3 del 2018 della Rivista Giuridica del Mezzogiorno – SVIMEZI –2018.

G. CENTURELLI Articolo dal titolo: *“La nuova programmazione dei fondi strutturali – il post 2020: le novità alla luce delle nuove proposte della Commissione Europea”* sulla rivista il *“Tempo finanziario”* –2018.

M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2017, Il Mulino.

R. COLETTI e A. FILIPPETTI, *UE, la sfida della coesione: obiettivi, politiche, risorse per lo sviluppo dell’Europa*, Il Sole 24 ore.

G. COLOMBINI, I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole, in *federalismi.it*, marzo 2021.

C. DI MARZIO, *Il decreto semplificazioni 2021. “Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR)”*, in Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana.

B.G. MTTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE, *La gestione del Recovery Plan: le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione a cura del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche.

L. MONTI, I fondi europei, guida al NextGeneration EU e al QFP. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, 24 giugno 2021, LUISS UNIVERSITY PRESS.

F. PETRONIO, *“L’attuazione del PNRR in ambito territoriale e i relativi controlli”*, in *finanza e tributi locali*.

A. M. QUAGLINI, Recovery and Resilience facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti, in Rivista della Corte dei conti “Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti”, quaderno n. 1/2021.

G. RIVOSECCHI, La Corte dei conti ai tempi del “Recovery Plan”: quale ruolo tra la responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti, in federalismi.it, 20/2021.

DOCUMENTAZIONE ISTITUZIONALE

ARERA, Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull’attività svolta, 2022.

Comunicato interministeriale del G7 2023, aprile 2023.

Camera dei deputati, XIX Legislatura, Il sistema del Gas italiano, Dossier n. 18, 7 marzo 2023.

Commissione europea, Annex to the Communication to the Commission approval of the content of the draft Commission Notice in the Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, Brussels, marzo 2023.

Commissione europea, Comunicazione della Commissione, Modifica del quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina, C (2022) 5342, Bruxelles 20/07/2022.

Commission note to the Council and European Parliament of 30 June 2022, RRF: Update of the maximum financial contribution.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: REPowerEU Plan, 18 Maggio 2022.

Commissione europea, European Commission Staff working document, Implementing the REPowerEU action plan: investment needs hydrogen accelerator and achieving the bio-methane

targets, accompanying the document: Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions; 18 Maggio 2022.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, Strasburgo 8/03/2022

Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, in risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno; Bruxelles, 13/10/2021.

Commissione europea, Comunicazione della Commissione Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio non arrecare un danno significativo a norma del regolamento sul dispositivo per la Ripresa e la Resilienza 2021/C 58/01.

Commissione europea, Communication from the Commission, a new modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post 2020.

Consiglio dell'Unione Europea, 2023.

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) 2578/2022 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce un meccanismo di correzione del mercato per proteggere i cittadini dell'Unione e l'economia da prezzi eccessivamente elevati.

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) n.2039/2022 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) 2021/1060 per quanto concerne la flessibilità addizionale per affrontare le conseguenze dell'aggressione militare da parte della Federazione russa FAST-CARE (assistenza flessibile ai territori).

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento UE 1369/2022 del Consiglio del 5 agosto 2022 relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas.

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) 1755/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021, che istituisce la riserva di adeguamento alla Brexit.

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) 1060/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni applicabili al Fondo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere della politica e dei visti.

Consiglio dell'Unione Europea 23 marzo 2021.

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) 241/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, si istituisce il dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

Consiglio dell'Unione europea, Revisione del Regolamento RTE-E del Consiglio europeo del 15 dicembre 2020 del Regolamento (UE) n.347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e che abroga la decisione n.1364/2006/CE e che modifica i Regolamenti (CE) n.713/2009, (CE) n.714/2009 e (CE) n.715/2009

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) n. 2094/2020 approvato dal Parlamento Europeo e del Consiglio europeo del 14 dicembre 2020, si istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi di COVID-19.

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) 852/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2088/2019.

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) 1999/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla Governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n.663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2021/27/UE e

2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/118/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n.525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) 1938/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, concernete misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas che abroga il regolamento (UE) n.994/2010.

Consiglio dell'Unione europea, Direttiva (UE) 1371/2017 del Parlamento europeo e del consiglio del 5 luglio 2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante disposizioni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul fondo di coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Circolare Ragioneria Generale di Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Manuale delle procedure finanziarie PNRR, 15/07/2022.

Linea Amica. (2021). La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Il sistema dei controlli sull'attuazione del PNRR. PNRR - Le Schede Sintetiche. Roma: Linea Amica.

N. Lupo, (2022, maggio 11). Qualità della legislazione ed emergenza. (Comitato per la legislazione, Intervistatore).

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Scheda REPowerEU richiesta finanziamento dell'Unione europea, maggio 2023.

Il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, *Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale, programmazione 2014-2020*, 15 febbraio 2023.

MITE piano contenimento consumi del gas del 6 settembre 2022.

Ministero della Salute, e Ministero dell'economia e delle finanze. (2021, novembre 4). Decreto interministeriale del 4 novembre 2021. Istituzione Unità di Missione per il PNRR. Roma.

Ministero della Transizione ecologica. (2021). Unità di missione per il PNRR. Tratto da Ministero della Transizione Ecologica - Articolazione degli uffici: <https://www.mite.gov.it/pagina/unita-di-missione-il-pnrr>.

Ministero dell'economia e delle finanze. (2021, settembre 28). Agenda, governance e attuazione: un quadro d'insieme del PNRR. Tratto da Italia Domani - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Agenda-governance-e-attuazione-un-quadro-dinsiemedel-Pnrr/>.

Ministero dell'economia e delle finanze. (2021, luglio 15). Allegato al decreto ministeriale 15 luglio 2021. Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze. (2021, ottobre 14) Circolare del 14 ottobre 2021, n. 21. Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti legati al PNRR. Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze. (2021, ottobre 11). Decreto 11 ottobre 2021. Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178. Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze. (2021, agosto 6). Decreto 6 agosto 2021, n. 229. Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione. Roma, Italia.

Ministero dell'economia e delle finanze. (2022, febbraio 10). Allegato alla Circolare del 10 febbraio 2022. Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR. Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze. (2022, febbraio 10). Circolare del 10 febbraio 2022, n. 9. PNRR - Trasmissione delle istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR. Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze. (2022, gennaio 18). Circolare del 18 gennaio 2022, n. 4. PNRR - articolo 1, comma 1 del decreto-legge n. 80 del 2021 - Indicazioni attuative. Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze. (2022, gennaio 24). Circolare del 24 gennaio 2022, n. 6. PNRR - Servizi di assistenza tecnica per le amministrazioni titolari di interventi e soggetti attuatori del PNRR. Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze, & Guardia di Finanza. (2021, dicembre 17). Siglato il protocollo d'intesa tra ministero dell'economia e guardia di finanza a tutela delle risorse del piano nazionale di ripresa e resilienza. Roma.

Nazioni Unite, Rapporto Brundtland sullo sviluppo sostenibile, 1987.

Parlamento europeo, NextGeneration EU: A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic, euroarl.europa.eu, 17/07/2021.

Presidenza del Consiglio dei ministri, Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza 2021.

Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica, Nucleo Valutazione Verifica investimenti pubblici, NextGenerationEU,2020.

Servizio Studi Bilancio, C., e Servizio Studi Bilancio, S. (2021, novembre). *PNRR: dati finanziari e quadro delle risorse e degli impieghi*. Dossier: Documentazione di finanza pubblica n. 30. Roma.

Servizio Studi Camera dei deputati, e Servizio Studi Senato della Repubblica. (2021, giugno 21). D.L. 59/2021 - A.C. 3166. *Misure urgenti relative al Fondo Complementare al PNRR e altre misure urgenti per gli investimenti*. Roma.

Servizio Studi Camera dei deputati, e Servizio Studi Senato della Repubblica. (2021, dicembre 21). *Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*. Dossier DL 152/2021 - A.S. 2483. Roma.

Servizio Studi Camera dei deputati, e Servizio Studi Senato della Repubblica. (2021, novembre 16). *Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose - Parte II Profili finanziari*. Dossier DL 152/2021 - A.C. 3354. Roma.

Servizio Studi Camera Dei deputati, e Servizio Studi Senato della Repubblica. (2021, febbraio 8). Legge di Bilancio 2021 - Volume IV. Dossier legge 30 dicembre 2020, n. 178. Roma

Il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale, programmazione 2014-2020, 15 febbraio 2023.

GIURISPRUDENZA – CORTE DEI CONTI

Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Interazionali, Reazione annuale 2022, I Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, Deliberazione n.1/2023.

Corte dei conti europea, "I finanziamenti dell'UE a titolo della Politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa" Analisi 01, Corte dei conti Europea 2023.

Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, "Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2022", pp. 3- 6, deliberazione n. 1/2022.

Corte dei conti, Collegio per il controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Camera di consiglio del 19 maggio 2022, deliberazione n. 2/2022.

GIURISPRUDENZA – CORTE DEI CONTI EUROPEA

Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2021, 13 ottobre 2022.

Corte dei conti europea, Parere 3/2022 della Corte dei conti europea sulla proposta di Regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sul sistema per lo scambio di quote di emissioni, sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e sugli utili riassegnati, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria, presentata dalla Commissione, Lussemburgo, 15 luglio 2022.

Relazione annuale di attività della Corte dei conti europea, 5 maggio 2021.

Appendice- Intervista al Capo Dipartimento dell'Unità di Missione del PNRR del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), Dott. Fabrizio Penna.

Il Dott. Fabrizio Penna è un esperto di politiche pubbliche ambientali, ha collaborato con diversi governi in ruoli apicali, già consigliere di amministrazione dell'Istituto Superiore Ricerca Ambientale (ISPRA), è stato componente della Commissione di esperti giuridici che ha redatto il Testo unico ambientale.

Si è pensato di produrre un'intervista finalizzata ad approfondire concretamente l'impatto della ricerca. L'intervista ha affrontato tre direttrici: gli scenari attuali e futuri, l'attività di gestione finanziaria del PNRR e l'aggiornamento del Piano alla luce dell'approvazione del Regolamento REPowerEU.

Da quando è scoppiato il conflitto si parla molto di accelerazione del processo della transizione energetica, secondo lei è corretto associare il REPowerEU a tale obiettivo, tenendo anche in considerazione la situazione economica e sociale italiana?

La situazione economica e sociale italiana risente, in questo momento, delle criticità che si sono acuite dopo l'aggressione russa all'Ucraina. Come tutti sappiamo, questo ha comportato non soltanto una grave crisi umanitaria ma anche e soprattutto un'importante crisi energetica. Perché essendo la Russia lo Stato nei confronti del quale la nostra bilancia energetica è più disequilibrata, l'Italia ha rischiato non soltanto un aumento dei prezzi, ma anche e soprattutto, una vera e propria crisi per gli approvvigionamenti e per le riserve di gas. Tutto questo ha posto il sistema economico italiano ma anche l'intero sistema sociale di fronte al tema della diversificazione degli approvvigionamenti energetici, tema di sicurezza nazionale oltre che di equilibrio macroeconomico. Problema che non è ancora totalmente risolto e ha rischiato di mettere il Paese in ginocchio, non solo per gli effetti immediati e di breve periodo che cittadini e imprese hanno riscontrato sui costi sostenuti per l'energia, che è di grande importanza per l'Italia che ancora oggi si assesta tra i primi 7 grandi paesi manifatturieri, ma anche perché questa crisi energetica è piombata sull'Italia e su tutto il continente europeo durante un momento impegnativo per la cosiddetta transizione ecologica.

A partire dal 2015, anno in cui l'Italia partecipando alla conferenza delle parti sul tema dei cambiamenti climatici ha sottoscritto così come tutti i paesi europei l'accordo di Parigi, a seguito di una decisione presa nel corso della Cop svoltasi a Parigi, in un clima drammatico dovuto agli attacchi

noti come attacchi del Bataclan, l'Unione europea si pone degli obiettivi sfidanti in tema di contrasto ai cambiamenti climatici, obiettivi che si dovrebbero raggiungere con una conversione del sistema energetico continentale sempre più pressante fino al traguardo della completa decarbonizzazione al 2050. Pertanto, lo scoppio del conflitto è stato un salto indietro a livello globale in termini storici. Si è tornati, infatti, ad un conflitto con caratteristiche novecentesche, tipiche degli scontri tra nazioni, finalizzato al controllo del sistema energetico. È tornato di attualità l'utilizzo non solo del gas che è comunque un combustibile fossile, ma per alcuni paesi europei, come la Germania, anche il carbone che è evidentemente molto problematico per l'impatto ambientale.

È venuta meno la tensione sociale e del mondo economico, imprenditoriale e produttivo di fronte agli obiettivi di transizione ecologica che come accade nei periodi di crisi, soprattutto nei periodi di crisi dovuti ai conflitti armati, sposta l'attenzione sulle cose concrete e poi sugli obiettivi di lungo periodo.

Detto questo, nell'attuale momento di crisi resta sullo sfondo con tutta la sua importanza la transizione ecologica che è un percorso e deve condurre al raggiungimento della decarbonizzazione.

Pertanto, parlare di accelerazione della transizione ecologica durante il conflitto rischia di generare confusione. Il sistema politico istituzionale ma anche quello economico stanno interpretando la transizione ecologica attraverso due concetti pilastro, il primo è quello della gradualità e il secondo quello della neutralità tecnologica.

Infatti, è convinzione dell'attuale classe dirigente del Paese che la transizione, come tutte le transizioni industriali, che dalle fine del 700 ad oggi abbiamo conosciuto, ha dei costi sociali ed economici non indifferenti non solo da sopportare ma anche da ammortizzare e superare.

Nel caso in cui la transizione non venisse svolta con gradualità il rischio che i costi diventino ingestibili e irrecuperabili sarebbe un rischio troppo alto da correre per un Paese come il nostro, dove incidono diverse variabili, tra cui spicca soprattutto la tematica dell'immenso debito pubblico.

Gli obiettivi politici dell'Unione e la realizzazione del PNRR in che modo si sono modificati con lo scoppio del conflitto in Ucraina?

Il PNRR e complessivamente il NextGeneration EU nascono dall'esigenza comunemente condivisa di sollevare l'economia del continente che è stata messa a dura prova dagli effetti della pandemia. In ragione di ciò, nascono i piani di Ripresa e Resilienza che ogni Stato membro ha presentato. Dopo neanche un anno, il mondo è stato sconvolto dallo scoppio di una guerra

novecentesca che trova le sue fondamenta sulle fonti di produzione e sulle reti di trasmissione energetica, tra cui il gas. Così, è precipitato il continente in una situazione complessa da un lato per le ripercussioni sul sistema energetico globale e dall'altro per gli impegni economici assunti dall'Unione e gli Stati membri in aiuto all'Ucraina, in questa fattispecie non solo gli aiuti assunti a livello di bilancio, quindi in aiuti diretti, ma anche le bilance commerciali dovuti all'inasprimento delle sanzioni alla Russia.

In Italia interi distretti produttivi sull'export in Russia hanno subito un grave stop, in particolare i settori industriali energivori, ma non solo, anche i singoli consumatori e le famiglie, ad esempio, a causa dello shock economico sulle bollette energetiche.

Descritto lo scenario, è opportuno sottolineare che non appena il PNRR è entrato in attuazione è stato evidente che lo strumento sia risultato sin da subito non completamente efficiente.

Innanzitutto, perché le cifre dei prestiti richiesti si sono scontrate con l'impatto dell'inflazione e poi perché la quasi recessione ha portato delle variazioni sui costi dei progetti che hanno messo in discussione il beneficio stesso dell'attuazione del progetto. Tornando all'esempio italiano è evidente che il PNRR, tra i più consistenti per circa 209 miliardi, risentiva fortemente delle conseguenze complessive del conflitto bellico. Di qui, prima di tutto, la necessità di una rimodulazione del PNRR che ha un'altra caratteristica di tipo politico economico che non deve essere sottovalutata. L'attuale piano è stato scritto e approvato da un governo di larghissima coalizione presieduto da un tecnico il Professor Mario Draghi con all'opposizione un'unica forza politica, successivamente dopo le elezioni di settembre quell'unica forza politica è diventata la maggioranza che esprime l'attuale Presidente del Consiglio Giorgia Meloni. Si è così verificato un paradosso l'unica forza politica che non aveva approvato il PNRR si trova ad attuarlo.

L'annotazione politica non è casuale se non si fa riferimento allo scenario complessivo si perdono delle annotazioni necessarie per un'analisi approfondita.

Ad oggi, anche a seguito dell'approvazione del Regolamento del REPowerEU, che si configura come estensione del PNRR in particolare riguardo i temi energetici, il PNRR avrà una sua rimodulazione a partire dalla presentazione della III relazione al Parlamento. Il negoziato tra il Governo e la Commissione europea per rimodulare i dettagli e le progettualità che l'Italia presenterà tenendo conto delle prerogative dettate dalla Commissione europea per erogare i finanziamenti cioè tempi ancor più stretti per rendere gli impianti finanziati operativi entro il 2026.

È da menzionare anche il tema della *Public Choice* che riguarda la capacità, la possibilità e l'opportunità che il Governo italiano vuole sfruttare per mantenere attive alcune misure del PNRR,

finanziandole attraverso un nuovo meccanismo di gestione dei fondi di coesione che si sta mettendo a punto ed ha come obiettivo la duplicazione della capacità di spesa dei fondi di coesione. La Rimodulazione si suddividerà in tre step: la presentazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in gergo operazione verità sull'attuazione, l'apertura del negoziato REPowerEU e la predisposizione di uno schema per “*switchare*” alcune misure dal PNRR ai fondi di coesione.

Gli investimenti previsti nell'ambito del REPowerEU potrebbero essere un'effettiva svolta per l'implementazione della sicurezza energetica nazionale?

Si in effetti il Regolamento REPowerEU e quindi ulteriori finanziamenti per gli Stati membri finalizzati al consolidamento, alla sicurezza e all'innovazione energetica, hanno la convinzione di fondo di raggiungere il consolidamento delle politiche di contenimento dell'espansione dei prezzi del gas conseguenti alla guerra.

La guerra ha comportato evidenti effetti sul mercato dell'energia ed in particolare discrasie tra domanda e offerta e per quanto riguarda l'Italia essendo la Russia uno dei suoi principali fornitori, è stata messa a dura prova nella sua capacità di reagire all'emergenza per questo il negoziato REPowerEU nasce con un'idea di fondo ed un percorso simile a quello che è stato il percorso e la ratio del PNRR. Con una differenza di fondo, per il PNRR la causa della crisi economica era la pandemia, il REPowerEU invece dipende dalla guerra, le cui conseguenze economiche finanziarie oltre ad aver creato un disallineamento tra domanda e offerta hanno alimentato anche una fortissima speculazione che ha portato il mercato, soprattutto quello del gas, in condizioni mai viste. A questo si aggiunge un ulteriore shock dato dall'inflazione le cui cause non si ritrovano soltanto nel conflitto bellico ma anche da una congiuntura finanziaria di tipo generale. Oggi abbiamo un'inflazione sicuramente dovuta alla guerra ma anche ad una situazione ciclica che trova sbocco ogni decennio.

È vero, perché come c'è stato modo di approfondire, il Regolamento REPowerEU mette gli Stati membri di fronte ad un impegno ben preciso e ben circoscritto per la sicurezza energetica, l'indipendenza energetica e la capacità di realizzazione degli obiettivi di decarbonizzazione. Quindi il REPowerEU attraverso un meccanismo molto semplice e un delta temporale molto definito che impone la possibilità di finanziare esclusivamente progetti che entro il 2026 siano “funzionanti”, concede agli Stati membri la possibilità di individuare delle progettualità che gli permettono di raggiungere gli obiettivi.

L'Italia ha interpretato ciò, attraverso l'istituzione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un organismo informale che è la Cabina di Regia per il PNRR e ha comunicato ai suoi componenti le modalità di adesione al meccanismo REPowerEU, le opportunità insite nel meccanismo e l'indirizzo politico che si intende seguire nell'attuazione. Nell'ambito della Cabina di Regia sono stati convocati i quattro più grandi gruppi industriali tradizionali che rappresentano la spina dorsale del sistema energetico nazionale: ENI, ENEL Snam e Terna, si tratta di soggetti economici che non solo sono campioni nazionali in termini di fatturato, dimensioni ed espansione sui mercati nazionali e internazionali e si tratta di soggetti che attraverso la loro attività garantiscono l'intero sistema energetico nazionale.

Terna e Snam rappresentano l'hardware del sistema, di contro ENI ed ENEL se pur per certi versi considerabili come normali player di mercato hanno invece per le caratteristiche elencate e per tradizione industriale quelle peculiarità che le fanno considerare le più rilevanti industrie energetiche. L'esito è stato quello di conferire a questi quattro operatori il compito di elaborare secondo i criteri del Regolamento che costituiranno il manuale operativo REPowerEU.

È possibile una riprogrammazione del PNRR alla luce di tutti gli eventi politici ed economici fin qui raccontati?

Com'è noto, il piano nazionale di Ripresa e Resilienza italiano è il più consistente in termini di cifre tra tutti quelli attivati nell'Unione europea, senza ripetere i ragionamenti fin qui fatti su quali, quante e di che tipo di novità sono intercorse in questi ultimi tre anni dall'approvazione del piano, riassumendoli in breve questi sono: scoppio del conflitto, crisi energetica e l'esplosione dell'inflazione, elezioni politiche ed avvento del nuovo governo. Tutto questo pone una riflessione sull'attualità del PNRR piuttosto che sulla sua attuazione, nel senso che se pure è vero che il cambio di governo è avvenuto a ridosso della chiusura del secondo semestre PNRR 2022 e che le nuove strutture amministrativo-politiche hanno avuto una lunga fase di assestamento perché per la prima volta nella storia repubblicana avendo svolto le elezioni ad autunno il Parlamento appena insediato è entrato immediatamente nella sessione di bilancio. Tutto questo ha causato un ritardo non amministrativo e burocratico, ma una fase di incertezza e un temporaneo vuoto di indirizzo politico. La situazione che si è divulgata nel tempo, incidendo sicuramente in quella delicata fase che i PNRR prevedono per l'accertamento delle misure delle milestone dei target e il conseguente pagamento della rata.

Così che ad oggi, la procedura non si è ancora conclusa e la Commissione non ha dato il via libera del pagamento della terza rata ma il nuovo governo non ha sottovalutato l'importanza strategica del PNRR e non ha evitato di prendere quei provvedimenti necessari alla semplificazione dell'apparato burocratico al fine di procedere più velocemente con l'attuazione del piano. È per questa ragione che subito dopo l'approvazione della legge di bilancio il governo ha emanato un decreto-legge per dettare un ulteriore quadro per le procedure PNRR, in questo quadro il governo ha voluto rivedere la governance e le strutture della Presidenza del Consiglio e dei diversi Ministeri coinvolti. I risultati di queste verifiche sono stati interpretati dal governo come la necessità di rivedere il piano. Su questo il dibattito è molto acceso perché si fatica a trovare un minimo comune denominatore, anche lessicale, rispetto all'azione che il governo ha deciso di intraprendere. Mi spiego: anche l'utilizzo dei termini giusti permette o meno di comprendere la strategia e la portata dei cambiamenti che il governo intende fare per questo si sente parlare di "smantellare, rivedere, rinegoziare". Probabilmente, tutti questi termini sono utili per comprendere che, alla vigilia della terza relazione semestrale il governo è impegnato a presentare al Parlamento sul PNRR, le idee in campo per non disperdere la potenza economica del *Recovery Plan*. In questo contesto, si inserisce la definitiva adozione del Regolamento REPowerEU che viene considerato sostanzialmente un'appendice del Recovery che si concentra, come il nome stesso indica, sul tema energetico e che nelle difficili geometrie dei rapporti tra Commissione europea e Stati membri ha l'effetto di aprire una finestra di rinegoziazione dell'intero impianto, di contro a livello internazionale approfittando dell'analisi accurata sulle tempistiche di attuazione sul PNRR che come sappiamo ha una scadenza temporale non solo breve ma fissa e non modificabile del 2026. Nell'ambito della ricognizione di alcune misure è emerso che nonostante l'attuazione e il raggiungimento di alcuni target proceda in modo soddisfacente, la variabile temporale continua ad essere preoccupante. Oltre l'adozione del Regolamento UE in questa fase temporale si apre questa importantissima finestra della programmazione strategica della Politica di coesione 2021-2027 come ricorda la relazione del governo al parlamento sui fondi di coesione è necessaria un'integrazione con gli altri fondi. Considerando che un'attenta analisi del governo sulla rendicontazione che andava dal 2014 al 2020 ha fornito dei dati drammatici sull'incapacità di spesa italiana tutto si orienta ad aprire un negoziato complessivo che intervenga non solo nei rapporti tra Italia ed Europa ma dal punto di vista nazionale soprattutto della finanza pubblica, questo negoziato sia finalizzato all'esordio di una nuova Politica di coesione. Nella quale, con l'obiettivo di spendere e utilizzare il più possibile i fondi europei, si possa creare un sistema di vasi comunicanti tra PNRR, REPowerEU e fondi di coesione che permetta

di raggiungere il superamento per alcuni specifici casi del PNRR in particolare la variabile temporale e la possibilità di ampliare notevolmente il dato sulla capacità di spesa dei fondi di coesione.

Si apre dal punto di vista amministrativo politico e soprattutto della finanza pubblica uno scenario totalmente innovativo, un negoziato certamente difficile con l'UE che, tra l'altro, si svolgerà contemporaneamente alla campagna elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo. È infatti probabile, un rimescolamento di quelle posizioni che si conoscono storicamente sulla finanza pubblica dell'Unione europea, come lo scontro tra falchi e colombe, cioè a due diverse concezioni. Un dibattito e un negoziato che richiederanno anche da parte del mondo della ricerca un approfondimento costante e continuo e una partecipazione in termini di idee, proposte e analisi per bene comune.

RIASSUNTO

Il 27 febbraio 2023 sono state adottate delle modifiche al Regolamento (UE) 241/2021 istitutivo del dispositivo di ripresa e resilienza (RRF) mediante l'inserimento dei capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) degli Stati membri e del Regolamento UE n. 1303/2013. La portata degli effetti diretti e indiretti degli eventi geopolitici provocati dalla guerra di aggressione da parte della Russia verso l'Ucraina, nonché dalla crisi precedente dovuta dalla pandemia di COVID-19, hanno avuto ripercussioni considerevoli sulla società e sull'economia dell'Unione. Il superamento ed una ripresa efficace e sostenibile, inclusive degli eventi delle citate crisi, rende indispensabile il raggiungimento dell'obiettivo della sicurezza e dell'indipendenza energetica dell'Unione. Visto il legame diretto tra una ripresa sostenibile e l'obiettivo della transizione ecologica, lo sviluppo della resilienza e la sicurezza energetica e la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili dell'Unione in particolare quelli provenienti dalla Russia, il dispositivo di Ripresa e Resilienza istituito con il Regolamento (UE) 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio assume un ruolo ancora più centrale per il superamento di tali sfide. Sulla spinta delle esigenze descritte, la dichiarazione di Versailles del 10 e 11 marzo 2022 ha visto i capi di Stato e di Governo dei paesi UE invitare la Commissione a proporre per il maggio seguente il piano REPowerEU, in coerenza sia con gli obiettivi del Green Deal europeo che con gli obiettivi climatici per il 2030 e il 2050 sanciti dal Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il REPowerEU è quindi la risposta dell'Unione Europea alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato mondiale dell'energia causate dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Tra i principali obiettivi da perseguire vi sono:

- l'aumento della resilienza, della sicurezza e della sostenibilità del sistema energetico dell'Unione;
- la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili;
- la diversificazione delle forniture energetiche a livello europeo, anche aumentando la diffusione delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica e della capacità di stoccaggio dell'energia;
- la riqualificazione e il miglioramento delle competenze delle persone, al fine di dotare la forza lavoro di ulteriori competenze verdi;

- la ricerca e lo sviluppo di soluzioni innovative legate alla transizione verde, oltre alla semplificazione e alla rimozione degli ostacoli delle procedure amministrative relative alla diffusione delle energie rinnovabili.

A seguito dell'approvazione formale del Parlamento europeo avvenuta il 14 febbraio 2023 con l'entrata in vigore del Regolamento in oggetto gli Stati membri possono presentare un capitolo dedicato al piano *REPowerEU* nei propri Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Circa le modalità attuative, i capitoli in oggetto possono essere presentati anche prima dei relativi Piani nazionali per la Ripresa e la Resilienza modificati, e prevederanno nuove riforme e investimenti a partire dal 1° febbraio 2022, includendo un rafforzamento delle misure contenute nella decisione di esecuzione del Consiglio già adottata, insieme ai corrispondenti traguardi e obiettivi.

La trasmissione da parte dello Stato membro del proprio capitolo dedicato al piano *REPowerEU* avviene sotto forma di *addendum* al pertinente PNRR, comprensivo di una relazione sulla coerenza delle misure previste rispetto al conseguimento degli obiettivi del piano *REPowerEU*, nonché di una illustrazione del contributo complessivo delle stesse assieme ad altre misure complementari o di accompagnamento finanziate a livello nazionale e dall'Unione a raggiungimento dei relativi traguardi.

La procedura di presentazione degli *addendum* avviene attraverso una richiesta di un sostegno sotto forma di prestito fino al 31 agosto 2023, anche nel caso di richieste superiori al 6,8 % del loro reddito nazionale lordo (RNL) laddove si applichino le condizioni pertinenti.

In ogni caso, gli Stati membri sono incoraggiati a presentare i capitoli dedicati al piano *REPowerEU* quanto prima e preferibilmente entro due mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento modificativo. La Commissione valuterà entro 60 giorni rispetto l'idoneità delle proposte al conseguimento degli obiettivi del *RePowerEU*, ottenibile con un rating pari ad *A* sul pertinente piano per la ripresa e la resilienza, e successivamente presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una panoramica delle intenzioni espresse dagli Stati membri e le indicazioni per la distribuzione delle risorse disponibili.

Importante sottolineare come, al fine di rispondere alle preoccupazioni immediate dell'Unione in materia di sicurezza energetica, il rispetto del Principio di “non arrecare un danno significativo”, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) n.852/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio, può prevedere deroghe mirate consentendo l'ammissibilità al sostegno finanziario dal capitolo del *RePowerEU* anche ad interventi non conformi allo stesso: ad esempio, le infrastrutture e gli impianti

petroliferi, di norma esclusi dal capitolo dedicato al *REPowerEU*, qualora uno Stato membro sia oggetto di una deroga temporanea eccezionale di cui all'articolo 3 quaterdecies, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio fino all'entrata in vigore del regolamento in oggetto, in virtù della sua particolare dipendenza dal greggio e della sua situazione geografica può includere nel capitolo dedicato al piano le infrastrutture e gli impianti petroliferi necessari a rispondere alle esigenze immediate in termini di sicurezza dell'approvvigionamento. Ai fini della deroga, la Commissione valuterà come tali misure rispondano ad esigenze immediate, verificando il rischio di effetti di lock-in o l'indisponibilità di alternative più pulite, tecnologicamente ed economicamente praticabili e utilizzabili in tempi comparabili.

Continua invece ad essere prevista l'ottemperanza per cui le misure sostenute dal dispositivo e incluse nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri, al fine di contribuire alla transizione verde, debbano rappresentare un importo corrispondente ad almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza e ad almeno il 37 % dei costi totali stimati delle misure incluse nel capitolo dedicato al *REPowerEU*, sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI del regolamento (UE) n.241/2021.

Per quanto attiene al quadro finanziario, il Piano prevede uno stanziamento complessivo di risorse per 20 miliardi di euro, finanziati tramite il Fondo per l'innovazione (60%) e le quote del sistema di scambi delle emissioni nocive esistente a livello europeo (40%).

Alla presentazione dei Piani per la Ripresa e la Resilienza modificati con il capitolo relativo al *RePowerEU* gli Stati membri richiedono quindi il ricorso a finanziamenti aggiuntivi sotto forma di:

- prestiti;
- risorse ricavate dalla vendita all'asta di quote provenienti dal sistema di scambio di quote di emissioni ai sensi della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio;
- trasferimenti dalla riserva di adeguamento alla Brexit istituita dal regolamento (UE) 2021/1755 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Nel caso di finanziamento richiesto sotto forma di prestito, al fine di rispettare i principi di parità di trattamento, solidarietà, proporzionalità e trasparenza, gli Stati membri comunicano alla Commissione entro 30 giorni dall'entrata in vigore del dispositivo la propria intenzione di richiesta. Sono previste poi nuove fonti di finanziamento specifiche:

- l'utilizzare una parte dei proventi generati dal contributo di solidarietà temporaneo introdotto dal regolamento (UE) 2022/1854 per le imprese e le stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinaria per promuovere le misure presentate nei capitoli dedicati al *REPowerEU*;
- modifiche al reg. (UE) 1303/2013: possibilità all'utilizzo flessibile e intercambiabile delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo di coesione, rispettivamente in sostegno alle piccole e medie imprese (PMI) particolarmente colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia, alle famiglie vulnerabili per coprire i costi energetici sostenuti e pagati - a decorrere dal 1° febbraio 2022 - e l'accesso al mercato del lavoro mediante il mantenimento dei posti di lavoro di lavoratori dipendenti e autonomi attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo e regimi equivalenti;
- richiesta del 7,5 % delle risorse a titolo del FESR, del Fondo sociale europeo Plus e del Fondo di coesione per contribuire agli obiettivi del piano *REPowerEU*, a condizione che tali fonti di finanziamento forniscano sostegno sia agli obiettivi del *REPowerEU* che dei Fondi in questione, rispettino il principio del DNSH e le norme di cui al regolamento (UE) 2021/1060 e di quello specifico del Fondo.

Queste tipologie di finanziamento aggiuntivo agli Stati membri sono effettuate conformemente alle norme relative al dispositivo *RRF* fino alla fine del 2026 e lo Stato può richiedere che tali importi siano versati sotto forma di due versamenti di prefinanziamento per un massimo del 20% dell'importo totale assegnato: la Commissione effettua il primo versamento di prefinanziamento entro due mesi dall'assunzione dell'impegno giuridico ai sensi del regolamento (UE) 2021/241 e il secondo entro 12 mesi dall'entrata in vigore della decisione di esecuzione del Consiglio che approva la valutazione del piano per la ripresa e la resilienza comprensivo del capitolo dedicato al piano *REPowerEU*.

Il criterio di assegnazione è una formula che tiene conto:

- della politica di coesione;
- della dipendenza degli Stati membri dai combustibili fossili;
- dell'aumento dei prezzi degli investimenti.

Ne deriva che le sovvenzioni destinate all'Italia sono pari a 2,7 miliardi, che, potendo trasferire il 5% di risorse dai fondi di Coesione non spesi nel settennato 2014-20 e il 5% della Riserva di Adeguamento della Brexit, porta al potenziale complessivo di 5 miliardi di euro.

Attraverso lo *stage* che ho svolto contemporaneamente alla stesura della tesi ho assistito alle trattazioni tra l'Unità di Missione del PNRR del MASE e la Commissione europea riguardanti il finanziamento degli investimenti, nell'ambito del REPowerEU, per sopperire alla carenza di gas nel breve termine quindi cercando di aumentare la riserva di gas nazionale, in particolare, la realizzazione della Linea Adriatica e l'investimento per lo sviluppo del campo di stoccaggio di Alfonsine per la gestione di gas naturale (GN) e di un di GN e idrogeno (H2) fino al 10%.

Il collegamento con le CSRs, per entrambi gli investimenti è:

- La raccomandazione n.1.2: essere pronta a adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo per la Ripresa e la Resilienza ed altri fondi dell'Unione;
- La raccomandazione n.3: ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e diversificare le importazioni di energia; superare le strozzature per accrescere la capacità di trasporto interno del gas, sviluppare interconnessioni delle reti di energia elettrica, accelerare il dispiegamento di capacità supplementari in materia di energie rinnovabili e adottare le misure per aumentare l'efficienza energetica e promuovere la mobilità sostenibile.

Concludendo, i fondi del REPowerEU ampliano il PNRR e creano senza dubbio un'opportunità ulteriore per l'Europa e per l'Italia, in particolare, è sicuramente un valore aggiunto. Questo perché si ha la necessità di colmare un divario energetico più ampio rispetto ad altri paesi. Per accelerare ancora di più i tempi, il Governo italiano ha avuto l'idea di rivolgersi direttamente a delle eccellenze mondiali, a Terna e Snam e ad Eni ed Enel così da avere dei partner strutturati, operativi e già titolari del mercato e superare più facilmente i divari della dorsale Adriatica del gas, che nel nostro paese erano già particolarmente rilevanti; infatti, i progetti si trovavano già da tempo nei cassetti di diversi ministeri ma oggi assumono una valenza di carattere generale.

A questo punto, è evidente che a grandi opportunità corrispondano evidenti criticità, la maggiore del REPowerEU è quella della tempistica, a causa dei progetti imponenti e dell'estrema crisi energetica, che però deve fare i conti con un'importante attività di permitting.

Per cui le criticità che dovranno essere superate sono sicuramente la burocrazia e i ritardi, l'Italia purtroppo è nota per la complessità e la lentezza nella sua burocrazia e l'attuazione del PNRR e del REPowerEU richiedono un coordinamento efficace tra vari livelli di governo e istituzioni, il che potrebbe comportare ritardi e ostacoli che rallenterebbero l'implementazione delle misure previste.

Devono essere inoltre adottate misure adeguate a garantire la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo dei fondi assegnati, per evitare il verificarsi di casi di frode e abusi che comprometterebbero l'impatto reale del piano. Inoltre, come ampiamente sottolineato, non devono essere sottovalutate le disparità regionali, l'Italia presenta notevoli differenze socioeconomiche tra le sue regioni. L'attuazione richiede un'equa distribuzione delle risorse e un'attenzione particolare alle regioni meno sviluppate e potrebbe essere difficile bilanciare le esigenze specifiche di ogni regione e garantire che tutti i cittadini ne traggano benefici equi. È richiesta, tra l'altro, una forte capacità amministrativa per pianificare, attuare e monitorare i progetti per cui dovranno essere rafforzate le competenze tecniche e gestionali delle amministrazioni coinvolte. In fine si deve promuovere la sostenibilità sociale ed ambientale per cui si dovrà fare in modo di garantire che le misure adottate siano sostenibili a lungo termine e che i benefici generati dal piano si perpetuino anche dopo la sua conclusione.

È importante sottolineare che queste criticità non sono necessariamente insormontabili, ma richiedono un'attenta pianificazione, una solida governance e un monitoraggio costante per mitigarle ed evitare che compromettano l'efficacia dell'attuazione del REPowerEU in Italia.