



*Ministero dell'Ambiente e della
Sicurezza Energetica*

Relazione

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

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'eliminazione graduale delle importazioni di gas naturale russo, al miglioramento del monitoraggio delle potenziali dipendenze energetiche e alla modifica del regolamento (UE) 2017/1938.

- **Codice della proposta:** COM (2025) 828 final del 17.6.2025
- **Codice interistituzionale:** 2025/0180 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

Premessa: finalità e contesto

• *Motivi e obiettivi della proposta*

L'illecita invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa nel febbraio 2022 ha rivelato le conseguenze della dipendenza dalle importazioni di gas russo sui mercati europei e sulla sicurezza, con impatti negativi significativi sull'economia dell'Unione. Il conflitto ha gravemente interrotto le catene di approvvigionamento globali, provocato notevoli aumenti dei prezzi dell'energia e introdotto una considerevole volatilità nei mercati. Di conseguenza, le relazioni commerciali dell'Unione con la Russia sono state sostanzialmente compromesse. Il settore energetico è stato profondamente impattato. I prezzi elevati dell'energia hanno eroso la competitività delle industrie dell'UE, minando infine la stabilità economica e le prospettive di crescita dell'Unione; i prezzi dell'energia sono stati il principale motore dell'inflazione, che nel suo picco ha raggiunto livelli superiori al 10% nel 2022. La recente crisi ha fornito prove che relazioni commerciali affidabili con partner che forniscono prodotti energetici sono cruciali per preservare la stabilità del mercato, proteggere la vita e la salute umane, nonché gli interessi di sicurezza essenziali dell'Unione. In risposta all'aggressione russa contro l'Ucraina nel febbraio 2022 e in linea con la Dichiarazione di Versailles dei Capi di Stato e di Governo dell'11 marzo 2022, la Commissione ha lanciato il Piano REPowerEU il 18 maggio 2022 per consentire una piena diversificazione lontano dalle importazioni di energia russa in modo sicuro, accessibile e sostenibile.

In data 6 maggio 2025 con la Comunicazione “Roadmap verso la fine dell’import energetico dalla Russia” (COM(2025) 440 final) la Commissione ha annunciato che avrebbe adottato una o più proposte legislative per rendere effettivo il phase out dell’Unione europea dall’energia russa entro il 2027.

Conseguentemente, in data 17 giugno u.s., la Commissione ha pubblicato la proposta di Regolamento del Parlamento UE e del Consiglio sulla graduale eliminazione delle importazioni di gas naturale russo (COM (2025) 828 final del 17.6.2025), teso altresì a migliorare il monitoraggio delle potenziali dipendenze energetiche e a modificare il Regolamento (UE) 2017/1938.

La proposta legislativa prevede, in breve:

- *un divieto generale sull’importazione di gas naturale attraverso gasdotti e sulle importazioni di GNL dalla Federazione Russa a partire dal 1° gennaio 2026. Il divieto si applica al gas/GNL provenienti dalla Federazione Russa o esportati, direttamente o indirettamente, da essa.*
- *deroghe temporanee al divieto generale: a) per i contratti di fornitura a breve termine conclusi prima del 17 giugno 2025 per i quali il divieto si applicherà solo a partire dal 17 giugno 2026; b) per i contratti di fornitura a lungo termine conclusi prima del 17 giugno 2025 per i quali il divieto si applicherà a partire dal 1° gennaio 2028.*
- *l’obbligo per gli importatori di gas/gnl dalla Federazione Russa di fornire alle autorità doganali degli Stati membri tutte le informazioni necessarie per l’attuazione del divieto generale e delle deroghe temporanee.*
- *una presunzione relativa sull’origine russa delle importazioni provenienti da un elenco di punti di interconnessione.*
- *l’obbligo delle autorità doganali di scambiare informazioni ricevute dagli importatori di gas dalla Federazione Russa con la Commissione e altre autorità doganali degli Stati Membri.*
- *l’obbligo per gli Stati Membri che importano ancora il gas russo di predisporre un piano di diversificazione in vista della graduale eliminazione di tutte le importazioni di gas dalla Federazione Russa entro il 31 dicembre 2027. I piani nazionali di diversificazione devono includere informazioni su (i) i volumi di importazione di gas ai sensi dei contratti esistenti e i servizi del terminale GNL prenotati da aziende della Federazione Russa, (ii) le misure attuate o pianificate per sostituire i rimanenti import di gas russo, comprese le forniture alternative e le vie di approvvigionamento, e (iii) potenziali ostacoli tecnici o normativi per l’abbandono e le opzioni per superarli.*

A. Rispetto dei principi dell’ordinamento europeo

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

Le basi legali per la proposta sono l'Articolo 207 e l'Articolo 194(2) TFUE. L'Articolo 207 TUE è la base legale per le misure commerciali proposte nell'ambito della politica commerciale comune dell'Unione. Le misure elencate in questa proposta relative a (i) la presentazione di informazioni rilevanti da parte degli importatori di gas naturale e lo scambio di tali informazioni tra le autorità nazionali competenti negli Stati membri e la Commissione, (ii) l'istituzione da parte degli Stati membri di piani di diversificazione per eliminare progressivamente il gas naturale e il petrolio russi, e (iii) il miglioramento della trasparenza sui contratti di fornitura per il gas naturale russo, mediante modifica del Regolamento (UE) 2017/1938, hanno come base legale l'Articolo 194(2) TFUE.

La proposta di Regolamento, fondandosi sugli articoli del TFUE citati, si conforma ed è in linea con il principio di attribuzione di cui all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, per cui l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La politica commerciale comune è, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, lettera (e), del TFUE, definita come una competenza esclusiva dell'Unione; pertanto, il principio di sussidiarietà non si applica. Le altre misure in questo regolamento proposto riguardanti il gas naturale, che devono essere adottate ai sensi dell'articolo 194, paragrafo 2, del TFUE, come (i) la presentazione di informazioni pertinenti da parte degli importatori di gas naturale e lo scambio di tali informazioni tra le autorità nazionali competenti negli Stati membri e la Commissione, (ii) l'elaborazione da parte degli Stati membri di piani di diversificazione per ridurre l'uso del gas naturale russo, e (iii) il potenziamento della trasparenza sui contratti di fornitura per il gas naturale russo, sono necessarie per l'efficace attuazione del divieto di importazione dell'UE sul gas naturale russo. Lo stesso vale per l'istituzione e il monitoraggio dei piani nazionali di diversificazione per il petrolio, anch'essi da adottare ai sensi dell'articolo 194, paragrafo 2.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

Questa proposta è conforme al principio di proporzionalità. Le misure proposte sono adeguate e necessarie per raggiungere gli obiettivi perseguiti e non impongono oneri sproporzionati alle imprese e agli Stati membri. La misura principale proposta è il divieto di importazione di gas basato su nuovi contratti conclusi dopo il 17 giugno 2025 entro il 1° gennaio 2026, e un divieto delle importazioni rimanenti basato su contratti esistenti entro il 17 giugno 2026 per il gas sotto contratti a breve termine e entro la fine del 2027 per quelli a lungo termine.

Questo divieto è funzionale all'obiettivo previsto dell'eliminazione della dipendenza dell'UE dall'import di gas russo. Nell'attuazione di tale misura è però necessario evitare qualsiasi danno in capo alle imprese importatrici dell'UE, con riferimento a penali contrattuali, rischi contrattuali e/o rivendicazioni /azioni legali per l'interruzione dei contratti a breve e lungo termine; tale divieto dovrebbe essere accompagnato anche da un divieto esplicito anche sui pagamenti relativi agli obblighi contrattuali (ad es. obblighi di acquisto o obblighi di pagamento di penali per volumi non

prelevati e relativi obblighi take-or-pay) maturati dopo la data di entrata in vigore del divieto.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali della proposta è complessivamente positiva, tenuto conto delle motivazioni sopra esaminate e della necessità e urgenza di eliminare le importazioni di gas russo onde evitare il finanziamento indiretto alla guerra portata avanti dalla Russia.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nella proposta di regolamento possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, salvo quanto evidenziato nel punto successivo con riferimento ad alcuni elementi della proposta da negoziare.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La proposta è attualmente in negoziazione al Consiglio e, nonostante il favore verso l'iniziativa, l'Italia ritiene necessario mantenere fermi alcuni punti.

In particolare, sembra opportuno:

- ✓ *che il divieto generale di importazione sia strutturato in modo da proteggere completamente le aziende importatrici dell'UE, evitando loro qualsiasi danno in relazione a penali contrattuali, rischi contrattuali e/o rivendicazioni /azioni legali per l'interruzione dei contratti a breve e lungo termine; tale divieto dovrebbe essere accompagnato anche da un divieto esplicito anche sui pagamenti relativi agli obblighi contrattuali (ad es. obblighi di acquisto o obblighi di pagamento di penali per volumi non prelevati e relativi obblighi take-or-pay) maturati dopo la data di entrata in vigore del divieto;*
- ✓ *che gli obblighi informativi aggiuntivi previsti in capo agli importatori verso le autorità doganali nazionali siano applicabili solo alle importazioni di gas russo che ancora temporaneamente entreranno nell'Unione;*
- ✓ *che la predisposizione del piano nazionale di diversificazione, costituendo un rilevante onere amministrativo per gli Stati membri, possa essere previsto solo se le importazioni di gas russo in deroga temporanea in uno Stato membro siano significative (per esempio siano superiori al 10%) con riferimento al consumo di gas di quello Stato dal 1° gennaio 2025 al 17 giugno 2025.*

Altro

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base agli esiti del negoziato ed eventuali posizioni che si andranno a formare.

C. Valutazione d'impatto

La sezione contiene un'analisi degli impatti attesi **a livello nazionale**, a partire dalle informazioni e dai dati della valutazione d'impatto condotta dalla Commissione UE (se presente) e valorizzandone gli aspetti più rilevanti per gli interessi nazionali e/o per la posizione negoziale italiana, soprattutto in termini di costi non adeguatamente considerati nell'analisi di impatto europea.

La proposta adottata dalla Commissione costituisce la cosiddetta “opzione zero” di non intervento a livello nazionale, ossia la situazione che si va prefigurando in caso di non intervento dei Governi in sede di Consiglio UE. Gli impatti attesi a livello nazionale andranno valutati a partire dalla proposta della Commissione, a cui eventualmente contrapporre proposte emendative nazionali (descritte alla lett. C, n. 3).

1. Contesto e problemi da risolvere: dimensione nazionale

L'impatto di una graduale eliminazione del gas russo sui mercati energetici dell'UE e sull'economia più ampia è stato analizzato dalla Commissione Europea i cui risultati, sono riassunti nella Valutazione degli Impatti che accompagna questa proposta.

Al fine di dare contezza dell'analisi di impatto relativa alla dipendenza degli Stati Membri dell'Unione Europea dal gas russo, giova richiamare di seguito gli elementi significativi da cui poi è scaturita la proposta di Regolamento in oggetto.

Prima della crisi, l'UE importava più di 150 bcm/y dalla Russia. Tra il 2021 e il 2023, l'UE ha ridotto le importazioni di gas russo di oltre il 70% a 43 bcm/y. Nel 2024, questa tendenza al ribasso si è fermata e le importazioni dalla Russia sono aumentate lievemente, rimanendo comunque significativamente al di sotto dei livelli di dipendenza pre-bellici. Le importazioni di GNL sono aumentate del 12% rispetto al 2023, passando da 18 bcm/y a 20 bcm/y, e quelle tramite gasdotto del 26%, da 25 bcm/y a 32 bcm/y. Diversi Stati membri hanno adottato misure precoci per ridurre o addirittura vietare le importazioni di gas russo, anche terminando i contratti esistenti con i fornitori russi di gas. Tuttavia, anche dopo la fine del transito del gas russo attraverso l'Ucraina a decorrere dal 1° gennaio 2025, si stima che il gas russo rappresenti ancora circa il 13% delle importazioni totali di gas dell'UE nel 2025.

Dall'inizio della crisi, l'UE è diventata sempre più dipendente dal GNL, che ha svolto un ruolo

fondamentale nel sostituire le importazioni di gas attraverso gasdotti russi. Le importazioni di GNL dell'UE da paesi non russi sono passate da 60 bcm nel 2021 a oltre 100 bcm/anno in due anni (2023). Il GNL di origine non russa rappresenta ora non meno del 30% delle importazioni dell'UE, il doppio rispetto ai livelli pre-crisi. A partire dal 2025, l'offerta globale di GNL è destinata a crescere significativamente - e a un ritmo sempre più veloce - con 33 bcm di capacità aggiuntiva nel 2025, più di 50 bcm nel 2026, quasi 70 bcm nel 2027 e 50 bcm nel 2028. Questo aumenterà la capacità totale di GNL di circa 200 bcm entro il 2028, cinque volte di più rispetto alle importazioni di gas russo dell'UE. Complessivamente, tra il 2025 e il 2030, si prevede che circa 270 bcm/anno di nuova capacità di esportazione di GNL entrerà in funzione grazie a progetti già approvati. Questo rappresenta la maggiore ondata di capacità in un qualsiasi periodo paragonabile nella storia dei mercati del GNL.

Nessun rischio per la sicurezza dell'approvvigionamento nell'UE sorge se la fase di uscita dal gas russo è pianificata, ben preparata in anticipo e raggiunta gradualmente come previsto dalle misure proposte. Grazie all'abbondante capacità di importazione, e all'infrastruttura del gas ben collegata e flessibile (vedi Sezione 4.2), l'UE è già in grado di soddisfare la sua domanda di gas e i suoi obiettivi di riempimento degli stocaggi durante la stagione di iniezione, anche senza la fornitura di gas russo. Questo è confermato dal "ENTSOG Summer Supply Outlook 2025". Il rapporto ENTSOG esplora diversi scenari di offerta e domanda e una serie di sensibilità sui livelli di stoccaggio, e conclude che "nel caso di una piena interruzione delle forniture tramite gasdotto russo, le strutture di stoccaggio sono sufficienti a soddisfare la domanda e raggiungere un livello medio di inventario del 35% in tutta l'UE", che è considerato da ENTSOG un livello sicuro alla fine dell'inverno. Questo risultato è valido sia in uno scenario in cui la domanda dell'UE è comparabile ai livelli attuali, sia in uno scenario che prevede una domanda superiore del 5% come previsto dagli operatori del sistema di trasmissione del gas dell'UE.

Come mostrato sopra, una grande onda di nuova capacità di rigassificazione è in procinto di entrare in funzione principalmente negli Stati Uniti e in Qatar. Entro il 2027, l'ulteriore esportazione di GNL disponibile a livello globale è prevista essere di 160-170 bcm all'anno, quasi cinque volte di più rispetto alle importazioni di gas russo da parte dell'UE. Ulteriori capacità entreranno in funzione anche in Asia, Australia e Africa, e nei vicini Algeria ed Egitto, anche nel quadro del prossimo Nuovo Patto per il Mediterraneo. Nel suo 'World Energy Outlook 2024', l'Agenzia Internazionale dell'Energia ha considerato proiezioni alternative per l'evoluzione della domanda di GNL e in tutti gli scenari la nuova capacità di rigassificazione è prevista superare di gran lunga qualsiasi potenziale aumento della domanda. Questo porterà a un surplus di GNL di almeno 130 bcm entro il 2030 (vedi Figura 21) che, in ultima analisi, è destinato a 'deprimere i prezzi del gas internazionali'. L'abbondanza di GNL consentirà all'UE di sostituire il gas russo senza causare alcuna tensione nel mercato e quindi senza conseguenze materiali sui prezzi.

Gli Stati membri sono ben attrezzati per ricevere maggiori forniture di GNL dai partner globali.

L'UE ha una capacità totale di rigassificazione di circa 250 bcm (vedi sopra), di cui più della metà non è ancora utilizzata. La capacità inutilizzata è tre volte superiore alle attuali importazioni di gas dalla Russia. Oltre al GNL, saranno disponibili maggiori forniture da altre fonti nei prossimi anni in Europa centrale e sud-orientale, una regione tradizionalmente dipendente dalle forniture di gas tramite pipeline russe. In particolare, il giacimento di gas offshore Neptun Deep in Romania (dal 2027) e la capacità aggiuntiva di importare dall'Azerbaigian tramite il Trans Adriatic Pipeline renderanno disponibili quasi 10 bcm di gas aggiuntivo. In secondo luogo, la domanda di gas da parte dell'UE è su un percorso costante di diminuzione. Dal 2021, il consumo di gas dell'UE è diminuito di 80 bcm/anno ed ora è in calo del 17% in media, rispetto ai livelli pre-crisi.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

In relazione alla necessità di adeguamento dell'ordinamento nazionale, non sono richiesti interventi normativi nazionali ulteriori, ma unicamente la predisposizione, entro il 1° marzo 2026, da parte degli Stati membri di piani nazionali di diversificazione con indicazione delle azioni concrete e delle tempistiche necessarie per la cessazione delle importazioni di gas naturale e petrolio russi, in conformità con il regolamento proposto. Inoltre, le autorità doganali e le autorità nazionali competenti coinvolte dovrebbero monitorare l'attuazione del divieto di importazione di gas naturale russo e degli obblighi stabiliti dal regolamento proposto. Dovrebbero condividere tutte le informazioni necessarie per valutare il rispetto del divieto di importazione e degli obblighi correlati. La Commissione valuterà l'attuazione del presente regolamento e i progressi nella graduale eliminazione del gas dalla Federazione Russa sulla base delle informazioni ricevute. Tale valutazione dovrebbe essere pubblicata in una relazione annuale.

Ciò considerato non viene compilata la Tabella di corrispondenza allegata.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Non incidenza della proposta normativa sulle competenze regionali e/o delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta di Regolamento non prevede la nuova istituzione di autorità pubbliche e/o strutture incaricate di svolgere funzioni di coordinamento, controllo e verifica. Le attività sopra descritte verrebbero condotte unicamente dalle autorità doganali e dalle autorità nazionali competenti già individuate. La proposta di Regolamento prevede nuovi oneri amministrativi a carico degli Stati membri come sopra descritto con riferimento alle autorità doganali e autorità nazionali competenti.

5. Impatto finanziario

La proposta non prevede nuovi oneri a carico dei bilanci nazionali.

6. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

a. descrizione dei principali benefici discendenti derivanti dall'intervento;

La proposta della Commissione UE adottata in linea con il Piano RepowerEU rappresenta uno strumento utile ad accelerare il processo di progressiva riduzione della dipendenza energetica da fonti extra_UE. In questo ambito, pertanto, l'Italia avrà certamente la possibilità di implementare la sua politica di diversificazione e progressiva indipendenza energetica, favorendo pertanto lo sviluppo di energie rinnovabili.

b. descrizione dei principali costi, svantaggi e rischi derivanti presumibilmente dalla proposta normativa;

Non si ravvisano rischi relativi alla sicurezza di approvvigionamento gas in Italia.

Grazie all'abbondante capacità di importazione e all'infrastruttura del gas ben collegata e flessibile, l'UE è già in grado di soddisfare la propria domanda di gas e i propri obiettivi di riempimento degli stocaggi durante la stagione di iniezione, anche in assenza di fornitura di gas russo. La possibilità di accedere e utilizzare in modo efficiente la rete del gas dell'UE, consentendo quindi l'utilizzo di diversi corridoi di approvvigionamento, è garantita da un solido quadro normativo. Tale quadro ha creato un sistema del gas europeo maturo e ben integrato, con bassi livelli di congestione nei punti transfrontalieri. Le norme che disciplinano l'accesso alla capacità transfrontaliera prevedono l'assegnazione prevedibile e non discriminatoria della capacità disponibile nei punti di interconnessione a tutti gli utenti della rete. La legislazione dell'UE prevede inoltre rimedi specifici per affrontare e prevenire il verificarsi di congestione contrattuale o l'accumulo di capacità infrastrutturale nei punti di trasmissione o in altri punti critici del sistema, come i terminali GNL o gli impianti di stoccaggio sotterraneo. Insieme, queste norme garantiscono un accesso agile e sicuro alla capacità infrastrutturale transfrontaliera, un prerequisito essenziale per garantire una diversificazione efficace dalle forniture di gas russe.

Anche le tariffe applicabili all'uso delle infrastrutture di trasporto del gas svolgono un ruolo importante nella selezione e nella redditività economica di nuove rotte di approvvigionamento. Le norme dell'UE garantiscono tariffe di trasporto trasparenti e commisurate ai costi, stabilendo requisiti dettagliati per la struttura di tali tariffe. La trasparenza e la corretta determinazione dei prezzi di trasmissione incoraggiano la concorrenza tra le rotte di approvvigionamento del gas, ma garantiscono anche un utilizzo consapevole dell'infrastruttura fornendo agli utenti della rete segnali di costo specifici e prevedibili. Le norme applicabili prevedono inoltre una notevole flessibilità nella definizione delle tariffe o delle metodologie sottostanti. Consente inoltre significativi sconti tariffari per gli impianti di GNL e di stoccaggio, riconoscendo il contributo generale di tali infrastrutture alla flessibilità del sistema e alla sicurezza dell'approvvigionamento.

c. quantificazione dei costi e benefici;

Si veda il precedente punto b).

Tabella di corrispondenza
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012
(D.P.C.M. 17 marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'eliminazione graduale delle importazioni di gas naturale russo, al miglioramento del monitoraggio delle potenziali dipendenze energetiche e alla modifica del regolamento (UE) 2017/1938.

- **Codice della proposta:** COM (2025) 828 final del 17.6.2025
- **Codice interistituzionale:** 2025/0180 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento
		La Proposta non incide, allo stato attuale di negoziazione, sulla normativa nazionale vigente.