



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Senato della Repubblica

VIII Commissione Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica

Atto del Governo n. [161](#) (Modifiche al sistema di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra)

Memoria scritta ECCO

Chiara Di Mambro

Responsabile Politiche Decarbonizzazione, ECCO

1 luglio 2024

Recepimento della Direttiva 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 Maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra.

La Direttiva 2003/87/CE, cosiddetta *Emissions Trading Scheme* (EU ETS) è uno degli elementi cardine della strategia di raggiungimento degli obiettivi clima dell'Unione e dei suoi Stati Membri.

Si tratta di un sistema di tipo *'cap and trade'* che, quindi, fissa un tetto massimo di 'quote di emissione' disponibili per i partecipanti allo schema e consente a questi di vendere o acquistare titoli di emissione, in relazione all'eccesso o difetto di quote rispetto alle emissioni effettive del singolo operatore. Ogni operatore dello schema è, infatti, tenuto a restituire un numero di quote pari alle emissioni effettivamente emesse. Un tale sistema consente di avere la certezza del raggiungimento dell'obiettivo ambientale in modo efficiente dal punto di vista dei costi.

Sono soggetti alla direttiva i produttori elettrici da fonti fossili, tutte le attività industriali con potenze installate sopra i 20MWt, i settori energivori, tra i quali raffinazione, chimico, produzione idrogeno, produzione acciaio, cemento, vetro, carta, calce, ceramica e laterizi ecc.

Le quote vengono attribuite in parte gratuitamente ai settori manifatturieri esposti al rischio di rilocalizzazione delle produzioni a causa dei costi della CO₂, in parte vendute all'asta e i proventi redistribuiti agli Stati Membri, per la parte restante non attribuita al bilancio dell'Unione.

Lo schema di decreto, come proposto, ricalca nella grande parte la revisione del testo della direttiva aggiornata, con un rilevante scostamento in merito all'**attribuzione dei proventi d'asta** relativi all'Italia.

Sulla base dei rapporti GSE, dal 2012 al 2022 i proventi delle aste ETS per l'Italia sono stati pari a quasi 12miliardi di euro e nel solo III trimestre 2023, i proventi per l'Italia pari a 824 milioni di euro.

Come mostrato nella seguente elaborazione fornita dal GSE nell'ultimo rapporto trimestrale, i ricavi sono in costante aumento sia per effetto dei maggiori volumi messi all'asta che dei prezzi delle quote e si prevede che lo siano anche in futuro (95euro/tonnellata secondo le stime Bloomberg¹).

Volumi, prezzi e proventi trimestrali delle aste di quote EUA di emissione italiane dal 2012 al 2023



L'uso dei proventi d'asta, fatta eccezione per quelle utilizzate come risorse proprie, è determinato a norma dell'articolo 10(3) della direttiva che, come da ultimo aggiornamento, ne stabilisce nel dettaglio gli scopi per il totale del suo ammontare.

Tali scopi, sono, in estrema sintesi, relativi al finanziamento di iniziative o politiche nazionali e internazionali per la lotta al cambiamento climatico. Prima di

¹ <https://about.bnef.com/blog/eu-ets-market-outlook-1h-2024-prices-valley-before-rally/#:~:text=Price%20outlook%3A%20BNEF's%20latest%20forecast,%E2%82%AC80%2Ft%20in%202025.>

quest'ultima revisione, la direttiva stabiliva tali scopi nel dettaglio per il 50% dei proventi.

La direttiva aggiornata specifica, altresì, che gli Stati Membri saranno tenuti alla puntuale rendicontazione dei proventi per verificare la conformità rispetto alle disposizioni e che, in tali rapporti, *'gli Stati membri informano la Commissione in merito all'utilizzo dei proventi e alle azioni intraprese a norma del presente paragrafo, specificando, se del caso e nel modo opportuno, **i proventi utilizzati e le azioni intraprese per attuare i loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma di tale regolamento e i loro piani territoriali per una transizione giusta elaborati a norma dell'articolo 11 del regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio.***

Alla luce dell'ultimo Piano Nazionale Energia e Clima, l'ammontare degli investimenti complessivamente necessari per la realizzazione degli obiettivi 2030 ammonta a circa 830 miliardi di euro complessivi tra il 2023 e il 2030, ovvero circa 118 miliardi all'anno (6% del Pil 2022). L'entità dello sforzo finanziario necessita ovviamente di un'ingente mobilitazione di risorse private. La transizione ecologica non può tuttavia prescindere da un contributo significativo di investimenti e di incentivi pubblici, soprattutto per adeguare la dotazione infrastrutturale del Paese, intervenire nelle aree di minore interesse di mercato ed indirizzare correttamente gli investimenti privati.

In un Paese dal ridotto spazio fiscale come l'Italia, è evidente come una fonte di finanziamento come i proventi delle aste ETS siano cruciali se utilizzati proprio nell'ambito delle politiche clima, come anche suggerito dal testo della direttiva stessa.

In palese contraddizione con quanto stabilito dalla direttiva, lo schema di decreto legislativo si rifà alla sua precedente versione (art. 5 comma 7 lettera b), continuando a destinare il 50% dei proventi delle aste attribuiti all'Italia al fondo

di ammortamento dei titoli di Stato, per giunta, decurtati della parte che confluirà nel bilancio dell'Unione.

La giustificazione addotta risiede nella lettura del terzo sottoparagrafo dell'articolo 10(3) come modificato che, però, nuovamente, fa riferimento proprio al quantitativo totale dei proventi di cui al primo comma del citato articolo e, quindi, in palese violazione della revisione normativa e del suo spirito.

*'Si considera che gli Stati membri abbiano adempiuto alle disposizioni del presente paragrafo qualora abbiano in atto e attuino politiche di sostegno fiscale o finanziario, in particolare anche nei paesi in via di sviluppo, o politiche normative interne volte a promuovere il sostegno finanziario, **che siano definite per gli scopi di cui al primo comma e che abbiano un valore equivalente ai proventi di cui al primo comma**.'*

In questo senso, si ritiene che il testo, così come proposto, possa andare incontro **all'apertura di una procedura di infrazione** da parte dell'Unione nei confronti dell'Italia.

Si intende sollevare due punti ulteriori, sui quali non si osserva una violazione della norma comunitaria, ma un possibile aggravio amministrativo che derivano da:

- Non aver incluso tra i membri dell'autorità competente alcun membro del Ministero delle imprese e del made in Italy, benché la grande parte delle imprese soggette alla norma appartenga al settore manifatturiero, per cui uno stretto coordinamento che possa tenere conto delle politiche e misure intraprese verso il settore sarebbe auspicabile;
- Aver creato una nuova autorità competente destinata al solo ETS2, in ragione del fatto che, al momento, i due schemi sono separati. Quando, con direttiva 2008/101/CE e smi si è stabilita l'inclusione del settore aereo nell'EU ETS le quote relative a questo settore non erano fungibili per gli impianti stazionari. Tuttavia, l'efficienza di un mercato dipende anche dalla sua

liquidità e, nel tempo e con le dovute cautele, le quote relative al settore aereo sono diventate completamente fungibili all'interno dello schema degli impianti stazionari. Allo stesso modo, si prevede che questo avverrà per il sistema, ora chiamato ETS2. Peraltro, alcuni membri dell'autorità competente per l'ETS2 necessariamente dovranno svolgere la medesima funzione per due diverse entità (ad esempio l'Amministratore del Registro).

Pertanto, ancorché non in contraddizione con la norma unionale, ambedue le previsioni appaiono aggravare l'operatività della pubblica amministrazione nel gestire un dossier articolato come l'attuazione della direttiva in oggetto. Nell'economicità ed efficienza del procedimento amministrativo, dunque, sarebbe auspicabile rivedere tali previsioni.