



DPE-0010643-A-05/11/2021

*Il Presidente  
del Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

Roma, 5 novembre 2021

**Oggetto:** *Parere del CNEL, ai sensi dell'articolo 28 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".*

Gentile Cons. Agosti,

mi prego di trasmetterLe, unitamente alla presente nota, il Parere N. 270 reso dall'Assemblea del CNEL, ai sensi della normativa indicata in oggetto, nella seduta 28 ottobre 2021.

L'occasione mi è gradita per inviarLe i miei più cordiali saluti.

Tiziano Treu

---

Cons. Diana AGOSTI  
Capo Dipartimento Politiche Europee  
[segreteriaicapodip@politicheeuropee.it](mailto:segreteriaicapodip@politicheeuropee.it)  
[info.politicheeuropee@pec.governo.it](mailto:info.politicheeuropee@pec.governo.it)



*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

L' ASSEMBLEA

(seduta del 28 ottobre 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*;

VISTO, in particolare, l'art. 6 della citata legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"*;

Visto, altresì, l'art. 28 della medesima legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea"*, il quale, al comma 2, prevede quanto segue: *"Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale. Il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. A tale fine, il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea"*;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTA la determina prot. n. 376 del 24/2/2021, con il quale è stato istituito il Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente, ai sensi del predetto art. 28 della legge n. 234/2012;

VISTE le note in data 26/08/2021, 31/08/2021, 2/09/2021, 7/09/2021, 9/09/2021, 14/09/2021, 16/09/2021, 21/09/2021, 23/09/2021, 29/09/2021, 30/09/2021, 5/10/2021, 7/10/2021, 12/10/2021, 14/10/2021 del Dipartimento Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei

ministri di invio degli elenchi e segnalazione degli Atti dell'Unione europea ai sensi degli artt. 6, 24, 26 e 28 della citata legge n. 234/2012;

VISTO, in particolare, L'Atto UE COM (2021) 551 *final*, "Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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, della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione ed al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas ad effetto serra e del Regolamento (UE) 2015/757";

VISTE le comunicazioni rese nell'Assemblea del 28 ottobre 2021;

VISTI i verbali delle sedute del 4/10/2021 e del 18/10/2021 del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dal comitato di cui al capoverso precedente;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame con i seguenti documenti: Osservazioni e proposte sulle misure in materia di *Green new deal*, *Recovery fund* e Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima in data 17 dicembre 2020 (OSP 401/C-19\_17.12.2020); Parere in merito all'atto UE SWD (2020) 911 *final/2* "Documento di lavoro dei servizi della Commissione -Valutazione del piano nazionale per l'energia e il clima definitivo dell'Italia"(n. 257 del 31 marzo 2021);

CONSIDERATO, altresì, che il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha adottato nella materia in esame i seguenti pareri: "Mercati del carbonio: creazione, strutturazione e sfide per l'industria europea" in data 18 settembre 2020 (EESC-2020-02395-00-00-AC-TRA-IT) e "Notifica in materia di regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA)" in data 20 ottobre 2021 (EESC-2021-04342-00-00-AC-TRA);

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito alla predetta proposta di direttiva;

SENTITO il Segretario Generale, Cons. Paolo Peluffo;

UDITI i relatori, Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012, Consiglieri Pierangelo Albini e Giuseppe Gallo;

#### APPROVA

L'unito parere in merito all'Atto UE COM (2021) 551 *final*, "Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione ed al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas ad effetto serra e del Regolamento (UE) 2015/757".

Prof. Tiziano Treu

## Sintesi dell'Atto

L'attuale legislazione ETS (*Emissions Trading Scheme*) è stata rivista nel 2018 nell'ottica di conseguire entro il 2030, in tutti i settori dell'economia, una riduzione del 43% delle emissioni dell'EU ETS rispetto ai livelli del 2005, in linea con l'obiettivo di riduzione delle emissioni a livello UE di almeno il 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Un'analisi più recente dei servizi della Commissione indica tuttavia che, se la legislazione restasse invariata, i settori attualmente coperti dall'EU ETS conseguirebbero nel 2030 riduzioni delle emissioni del 51% rispetto al 2005. Anche se ciò significherebbe superare il risultato di -43% di cui sopra, si tratterebbe comunque di un contributo insufficiente rispetto all'obiettivo generale di una riduzione di almeno il 55% rispetto al 1990, delineato nel contesto del *Green Deal* europeo e del pacchetto legislativo "Pronti per il 55%" ("*Fit for 55*").

L'obiettivo generale della proposta è rivedere la direttiva ETS in modo commisurato all'obiettivo 2030 del conseguimento, entro tale data, di riduzioni nette delle emissioni di gas a effetto serra pari ad almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990, seguendo una traiettoria graduale ed equilibrata verso la neutralità climatica entro il 2050, in modo coerente ed efficace in termini di costi. Si dovrà, nel contempo, tenere conto della necessità di assicurare una transizione giusta e di garantire il contributo di tutti agli sforzi dell'UE in materia di clima.

Gli obiettivi specifici sono:

- rafforzare l'EU ETS nel suo attuale ambito di applicazione al fine di fornire il contributo adeguato all'obiettivo generale di una riduzione di almeno il 55 % delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990;
- garantire una protezione efficace e continua dei settori esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, incentivando contestualmente la diffusione di tecnologie a basse emissioni di carbonio;
- affrontare gli effetti distributivi e sociali di questa transizione, rivedendo l'uso dei proventi delle aste e la portata e il funzionamento dei meccanismi di finanziamento a basse emissioni di carbonio;
- rivedere il sistema di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni di CO<sub>2</sub> generate dal trasporto marittimo per tenere conto della sua inclusione nell'EU ETS;
- garantire che i settori attualmente non inclusi dall'EU ETS contribuiscano in modo efficace, sotto il profilo dei costi, alle riduzioni delle emissioni necessarie, in linea con gli obiettivi dell'UE e gli impegni dell'accordo di Parigi, in particolare includendo le emissioni generate dal trasporto marittimo, dagli edifici e dal trasporto stradale nell'EU ETS e garantendo sinergie con altre politiche riguardanti tali settori;

– riesaminare la riserva stabilizzatrice del mercato in linea con il corrispondente obbligo giuridico e valutare la possibilità di apportare modifiche alla sua struttura, al fine di conseguire gli obiettivi giuridici della decisione relativa alla MSR e di far fronte a eventuali questioni che potrebbero sorgere nel contesto degli obiettivi più ambiziosi.

**Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:**

### **Motivi ed obiettivi della proposta**

La Commissione Europea ribadisce la volontà di perseguire gli obiettivi climatici più ambiziosi e di fare dell'Europa il primo continente ad impatto climatico zero entro il 2050.

La proposta rispetta i diritti fondamentali ed i principi riconosciuti, in particolare nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE che all'art. 37 sancisce il principio dello sviluppo sostenibile.

Sulla base della strategia per il *Green Deal* europeo e di una valutazione di impatto globale, la Commissione nella Comunicazione "*Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa*", ha proposto di innalzare il livello di ambizione dell'UE presentando un Piano globale per portare l'obiettivo vincolante dell'UE per il 2030 ad una riduzione delle emissioni nette di almeno il 55% rispetto al 1990, in coerenza con l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 (i precedenti obiettivi prevedevano la riduzione delle emissioni di gas serra del 40% entro il 2030 e del 60% entro il 2050), ed in linea con l'Accordo di Parigi che prevede il mantenimento dell'aumento della temperatura globale ben al di sotto dei 2 gradi centigradi, impegnandosi per non superare 1,5 gradi centigradi.

Nella riunione del dicembre 2020, il Consiglio europeo ha approvato il nuovo obiettivo vincolante dell'UE per il 2030.

Nel dicembre 2020 il Consiglio ha invitato la Commissione a studiare come potenziare il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (EU ETS), preservandone l'integrità senza trascurare i problemi relativi alla distribuzione ed alla povertà energetica.

La Commissione stima che, a legislazione invariata, i settori attualmente coperti dall'EU ETS conseguirebbero nel 2030 riduzioni delle emissioni del 51% rispetto al 2005, superiore al precedente obiettivo del 40% ma inferiore al nuovo del 55%.

L'obiettivo generale della presente iniziativa risiede, pertanto, nell'adeguare la Direttiva ETS commisurandola al nuovo obiettivo 2030, della riduzione delle emissioni del 55%, rispetto ai valori 1990, per raggiungere il quale il contributo dei settori coperti dall'EU ETS deve attestarsi su una riduzione delle emissioni del 61%.



L'aumento del contributo ambientale comporta la riduzione del numero di quote (il massimale) rilasciate nell'ambito dell'EU ETS con ripercussioni sul prezzo del carbonio, sulla stabilità del mercato ETS, sulla protezione contro il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, sugli effetti distributivi equamente ripartiti fra gli Stati membri, sulla disponibilità di fondi per soddisfare le maggiori esigenze di investimenti nelle tecnologie a basse emissioni di carbonio.

### **L'estensione del perimetro dell'EU ETS**

Per raggiungere l'obiettivo 2030 è necessario allargare il perimetro del mercato ETS a settori oggi non coinvolti quali il trasporto marittimo che oggi registra emissioni più elevate rispetto al 1990 e che dovrebbe ridurle nella misura del 80-82% entro il 2050, rispetto al 1990. Per garantire una transizione ordinata verrà gestito un periodo durante il quale le società di navigazione dovrebbero restituire le quote solo per una parte delle loro emissioni verificate, passando poi gradualmente al 100% nell'arco di 4 anni. L'estensione dell'EU ETS al trasporto marittimo si applica alle emissioni derivanti da tratte intra-UE, alla metà delle emissioni derivanti da tratte extra-UE ed alle emissioni che si verificano all'ormeggio in un porto UE. Con l'estensione dell'ETS al trasporto marittimo verrebbero aggiunte soltanto 90 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> circa, con un impatto limitato sulla disponibilità delle quote per gli altri settori.

Il settore dell'edilizia europeo è attualmente responsabile, direttamente o indirettamente, del 36% delle emissioni di gas ad effetto serra connesse all'energia e presenta un notevole potenziale di riduzione sia delle emissioni, sia dei costi, pur considerando che oltre la metà delle emissioni in oggetto è già coperta dall'ETS esistente, in particolare la fornitura di energia elettrica agli edifici e la maggior parte delle emissioni del teleriscaldamento.

Il trasporto stradale, a sua volta, presenta un elevato potenziale di riduzione delle emissioni e dei costi, poiché è responsabile di 1/5 delle emissioni di gas ad effetto serra dell'UE e le sue emissioni sono aumentate di oltre 1/4 dal 1990.

La Commissione propone di includere il settore edilizio ed il trasporto stradale nel sistema dello scambio delle quote di emissione mediante un sistema di scambio separato ed autonomo ma contiguo, così da evitare alterazioni nel corretto funzionamento del sistema di scambio delle emissioni per gli impianti fissi ed il trasporto aereo, considerando i diversi potenziali di riduzione ed i diversi fattori che incidono sulla domanda. La fusione dei due sistemi potrà essere valutata solo dopo alcuni anni di sperimentazione.

L'ambito di applicazione dei settori dell'edilizia e del trasporto stradale è definito sulla base delle pertinenti fonti di emissioni di cui alle Linee guida IPCC del 2006 per gli inventari nazionali dei gas ad effetto serra. Il punto di regolazione (*point of*

*regulation*) non è fissato a livello degli emettitori, ma più a monte della catena di approvvigionamento. Il massimale delle emissioni per il nuovo sistema di scambio delle quote sarà fissato dal 2026 e diminuirà progressivamente per raggiungere riduzioni delle emissioni del 43% nel 2030 rispetto al 2005, per i citati settori. Le quote di emissione per lo scambio nei nuovi settori saranno messe all'asta, non essendo previste assegnazioni gratuite. Al fine di garantire un avvio ordinato, un certo numero di quote sarà concentrato nella fase iniziale.

Per favorire la stabilità del mercato delle quote di emissione, opererà, sin dall'inizio, una Riserva stabilizzatrice del mercato unitamente a provvedimenti specifici per evitare il rischio potenziale di un'eccessiva volatilità dei prezzi delle quote.

La stabilità del mercato è decisiva affinché l'EU ETS funzioni correttamente e consegua i suoi obiettivi. Per garantire la stabilità la decisione (UE) 2015/1814 ha istituito la Riserva stabilizzatrice del mercato (*Market Stability Reserve-MSR*) entrata in funzione nel gennaio 2019. La Riserva ha il compito di porre rimedio agli squilibri storici fra domanda ed offerta e di rendere l'EU ETS più resiliente di fronte a gravi squilibri. Una situazione di crisi settoriale o generale può, infatti, determinare un crollo della produzione e, conseguentemente, delle emissioni che risulterebbero molto inferiori alle quote emesse, con un'eccedenza rilevante di quote offerte sul mercato ed il crollo del loro prezzo. La dinamica sarebbe inversa, ma egualmente gravida di squilibri, in presenza di una fase di sovrapproduzione settoriale o generale. La Riserva stabilizzatrice dovrebbe governare tali, potenziali, squilibri attraverso il ritiro di quote dal mercato (nel primo caso) o la loro immissione (nel secondo caso). Il meccanismo deve preservare la stabilità normativa e garantire una prevedibilità a lungo termine. In quanto tale, il suo funzionamento viene riesaminato entro tre anni dalla data della sua entrata in vigore.

I settori che oggi non rientrano nell'EU ETS sono disciplinati dal Regolamento sulla condivisione degli sforzi (*Effort Sharing Regulation-ESR*) che stabilisce un obiettivo di riduzione generale delle emissioni a livello UE, nonché obiettivi annuali vincolanti per ogni Stato membro, da conseguire entro il 2030. L'ESR copre, fra l'altro, i settori dell'edilizia, del trasporto stradale e della navigazione interna pari, complessivamente, a circa il 50% delle emissioni ESR. Diversamente dall'EU ETS i settori coperti dall'ESR non sono soggetti ad un segnale di prezzo del carbonio a livello UE. Definendo il prezzo del carbonio e gli incentivi adeguati i settori dell'edilizia e del trasporto stradale verrebbero integrati nel nuovo EU ETS.

Per quanto riguarda il settore del Trasporto marittimo, allo stato non sono state definite misure adeguate, né a livello globale, né a livello UE per conseguire le riduzioni coerenti con i più ambiziosi obiettivi UE. L'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) ha fissato un obiettivo di riduzione delle emissioni di almeno

il 50% entro il 2050 rispetto al 2008, comunque insufficiente per decarbonizzare il Trasporto marittimo internazionale in linea con gli obiettivi generali.

La Commissione ha proposto l'estensione dell'EU ETS al Trasporto marittimo ed un pacchetto di misure, in particolare il FUEL EU che mira ad aumentare la domanda e la diffusione dei combustibili alternativi rinnovabili per i trasporti, nonché un'ipotesi di revisione della Direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici (DTE) per quanto attiene all'attuale esenzione dalla tassazione del combustibile utilizzato dalle navi. L'estensione al trasporto marittimo seguirebbe i meccanismi esistenti di monitoraggio, comunicazione e verifica che esentano le navi di piccole dimensioni e che dovranno essere modificati per adeguarli allo scambio di quote di emissioni.

Il perimetro dei settori coinvolti nell'UE ETS, oggi circoscritto alle emissioni degli impianti termoelettrici industriali, dei voli interni alla UE, delle manifatture ed impianti di produzione, stoccaggio e trasporto di diverso tipo, per un totale di circa 11.000 operatori a livello europeo e 1.200 in Italia (71% nella manifattura), verrebbe, così, esteso anche ai citati settori edilizio, trasporti marittimi, trasporti stradali.

Una parte dei proventi derivanti dal nuovo sistema per lo scambio di quote potrebbe essere utilizzata per la formazione e la promozione di nuove competenze; per il ricollocamento di manodopera; per l'accelerazione delle ristrutturazioni degli edifici; per la diffusione dei veicoli a zero emissioni; per predisporre stazioni di ricarica e di rifornimento intelligenti per i veicoli suddetti; per il sostegno all'efficienza energetica delle famiglie socialmente vulnerabili<sup>1</sup>. A tal fine, nell'ambito del pacchetto legislativo "*Pronti per il 55%*", la Commissione presenta la proposta di istituzione del Fondo Sociale per il clima che finanzierà gli Stati membri per gestire le ricadute sociali dello scambio di quote di emissione nei settori dell'edilizia e del trasporto stradale, con particolare attenzione alle famiglie vulnerabili, alle microimprese ed agli utenti dei trasporti.

### **La coerenza con le altre normative dell'Unione**

Il *Green Deal*, la duplice transizione verde e digitale, il pacchetto "*Pronti per il 55%*", il *Next Generation EU*, il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, sono un insieme coerente di politiche che consentiranno di far fronte alla crisi economica e di accelerare il passaggio ad un'economia circolare e sostenibile, dissociando la crescita economica dalle emissioni di CO<sub>2</sub>. La proposta di modifica dell'ETS fa parte di questo ampio insieme coerente di proposte strategiche.

---

<sup>1</sup> La destinazione delle quote ai sensi della proposta di modifica della direttiva 410/2018 presentata con il pacchetto *Fit for 55* prevede che tutti i proventi d'asta siano utilizzati come segue: 1) fino al 25% per misure di compensazione costi indiretti ETS (ovvero compensazioni dei maggiori costi dell'energia elettrica per i settori energivori a rischio delocalizzazione); 2) tutto il resto per misure di mitigazione ovvero investimenti per ridurre le emissioni. I fondi per la Formazione sono una componente specifica delle disponibilità di *Next Generation UE* anticipati con il PNRR. Il *Just Transition Fund* è una ulteriore dotazione specifica per la tutela dei clienti e delle componenti sociali vulnerabili.



Il Fondo per l'innovazione ed il Fondo per la modernizzazione, istituiti nel quadro della Direttiva ETS, sono stati potenziati e sostengono, in particolare gli Stati membri con maggior dipendenza dal carbone ed a più basso reddito nazionale. Il Fondo per la modernizzazione integra gli strumenti della politica di coesione e del Fondo per una giusta transizione.

### **La base giuridica**

La base giuridica della presente proposta è l'articolo 192 TFUE. Ai sensi dell'art. 191 e 192, 1 TFUE, l'UE contribuisce a perseguire, fra l'altro, i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale e mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

### **La sussidiarietà**

La Direttiva EU ETS è uno strumento legislativo vigente adottato nel 2003. Conformemente al principio di sussidiarietà, di cui all'art. 5 TFUE, gli obiettivi della proposta di modifica della Direttiva EU ETS possono essere conseguiti solo mediante uno strumento legislativo dell'Unione, ovvero una nuova Direttiva. Si tratta, infatti, dello strumento giuridico più adeguato per apportare modifiche alla Direttiva ETS vigente.

Analogamente la decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla costituzione ed al funzionamento di una Riserva stabilizzatrice del mercato per l'EU ETS è una misura vigente e la sua modifica è parte integrante della presente proposta di competenza esclusiva dell'Unione.

Un'azione coordinata a livello UE è, pertanto, indispensabile ed ha possibilità di gran lunga maggiori se confrontata con molte, autonome iniziative nazionali che determinerebbero mercati del carbonio piccoli e frammentati, rischiando di falsare la concorrenza e comportando costi di abbattimento complessivi più elevati. Molti elementi della presente proposta sono caratterizzati da un'importante dimensione di mercato interno, in particolare le opzioni contro la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio ed i meccanismi di finanziamento orientati alla riduzione delle emissioni di carbonio. La dimensione transfrontaliera del settore del trasporto marittimo richiede un'azione coordinata a livello europeo che può favorire un'azione più ampia in sede di Organizzazione Marittima Internazionale.

### **La proporzionalità**

La presente proposta soddisfa il principio di proporzionalità in quanto si limita ai provvedimenti necessari per conseguire l'obiettivo di riduzione delle emissioni entro il 2030, in modo efficace per quanto attiene ai costi, garantendo, altresì, l'adeguato funzionamento del mercato interno. Il Consiglio ha approvato una riduzione

generale delle emissioni di gas serra in tutte le attività economiche a livello nazionale di almeno il 55% entro il 2030 rispetto al 1990. La presente proposta riguarda gran parte di queste emissioni e prevede la revisione della Direttiva EU ETS al fine di conseguire l'obiettivo.

### **I risultati delle valutazioni *ex post*, delle consultazioni dei portatori di interesse e delle valutazioni d'impatto**

La presente proposta non è stata oggetto di una valutazione *ex post* poiché l'attuale legislazione ETS si trova in una fase iniziale di attuazione, iniziata nel 2021 nella versione modificata dalla Direttiva (UE)2018/410. I dati disponibili a tal fine erano, infatti, limitati.

In varie fasi dell'elaborazione della presente proposta sono stati coinvolti Stati membri, rappresentanti dell'industria del settore privato, organizzazioni non governative, istituzioni accademiche e di ricerca, sindacati e cittadini.

In generale dalle consultazioni pubbliche è emerso un ampio sostegno all'EU ETS come strumento strategico.

I pareri sulle opzioni di modifica specifiche sono stati eterogenei, mentre l'introduzione di altre misure mirate ad incentivare, ulteriormente, le riduzioni dei gas ad effetto serra ha ricevuto il sostegno più ampio.

La presente proposta si basa sulle prove raccolte nell'ambito della valutazione di impatto svolta in occasione della precedente revisione dell'EU ETS conclusasi nel 2018, della valutazione d'impatto che accompagna il piano per l'obiettivo climatico 2030, dell'analisi condotta a sostegno della visione europea a lungo termine della Commissione per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra, nonché sulle prove pertinenti raccolte nel quadro di altre iniziative concomitanti del *Green Deal* e su studi precedenti relativi alle emissioni di gas ad effetto serra del trasporto marittimo, stradale e dell'edilizia. Si basa sui dati relativi alle emissioni e sulle esperienze acquisite con l'attuazione dei sistemi di monitoraggio, comunicazione e verifica dell'UE.

### **La valutazione d'impatto**

La valutazione d'impatto analizza tre tipi di problemi:

- a. l'esigenza di rafforzare l'attuale EU ETS in coerenza con il "*Fit for 55*";
- b. la necessità di garantire che alcuni settori contribuiscano in misura sufficiente al conseguimento dell'obiettivo più ambizioso;
- c. l'ineludibilità di maggiori investimenti e di una capacità rafforzata di gestire la distribuzione degli impatti, conseguenti alla riduzione delle emissioni, nonostante la limitatezza dei fondi.

Per quanto riguarda la Riserva stabilizzatrice del mercato (MSR) dalla valutazione d'impatto è emerso che per garantire il corretto ed efficace funzionamento dell'UE ETS il tasso di immissione nella Riserva (rapporto fra quote accantonate nella Riserva e totale delle quote in circolazione, ovvero la percentuale di quote in circolazione che viene ritirata ogni anno) dovrebbe essere mantenuto al 24% (il doppio del 12% *standard*) sino al 2030 e adattato così da evitare l' "effetto soglia" indesiderato che si manifesta quando il numero totale di quote in circolazione è molto vicino alla soglia massima di 833 milioni, determinando l'immissione di quote nella riserva stabilizzatrice del mercato. In questo caso l'incertezza relativa agli effetti sul totale delle quote circolanti potrebbe comportare volatilità nel prezzo di una tonnellata di carbonio ed aumentare il rischio di abusi di mercato.

La proposta di Direttiva è, inoltre, attenta all'efficienza normativa ed alla semplificazione amministrativa. La maggior parte degli impianti in ambito ETS operano in grandi industrie ad alta intensità energetica, ma la proposta considera anche gli emettitori di ridotte dimensioni nelle PMI o nelle microimprese che oltre a godere delle norme in vigore per ridurre gli oneri amministrativi beneficiano della possibilità offerta agli Stati membri di escluderli dall'UE ETS qualora siano sottoposti a misure nazionali che determinano un contributo equivalente alla riduzione delle emissioni.

### **Il fattore di riduzione lineare e riduzione *una tantum* del massimale.**

Il fattore di riduzione lineare è portato al 4,2% a partire dall'anno successivo all'entrata in vigore della presente Direttiva di modifica dell'ETS, con adeguamento al ribasso *una tantum* del massimale (la quantità complessiva di quote), con una conseguente riduzione complessiva delle emissioni dei settori coperti dall'EU ETS del 61% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005. Il massimale dev'essere, inoltre, aumentato di un quantitativo di quote corrispondente alle emissioni del trasporto marittimo, da includere nell'EU ETS.

### **L'utilizzo dei proventi delle aste**

Il Sistema Europeo di Scambio di Quote di emissione (EU ETS), istituito dalla Direttiva 2003/87/CE, regola il *Cap&Trade* per i settori appartenenti al suo perimetro; il Cap, ovvero il tetto massimo di emissioni consentite a tutti i soggetti vincolati, ed il trade, ovvero la possibilità per i partecipanti di acquistare e vendere sul mercato diritti ad emettere CO<sub>2</sub> (le quote equivalenti, singolarmente, ad 1 tonnellata di CO<sub>2</sub>), secondo le proprie esigenze e nel rispetto del limite complessivo.

L'EU ETS genera, attraverso le aste, proventi rilevanti, la maggior parte dei quali sono distribuiti agli Stati membri per far fronte agli investimenti a favore di basse emissioni di carbonio. La presente Direttiva modifica le disposizioni sull'uso dei proventi destinati agli Stati membri (gli altri sono attribuiti al bilancio dell'Unione)

concentrandole esclusivamente su obiettivi coerenti con l'emergenza climatica e sul sostegno alle ristrutturazioni sostenibili delle famiglie a basso reddito.

Considerando, inoltre, la rilevanza degli effetti distributivi e sociali della transizione, la presente proposta prevede la messa all'asta di un ulteriore 2,5% del massimale per finanziare, attraverso il Fondo per la modernizzazione, la transizione energetica degli Stati membri con un PIL pro capite inferiore al 65% della media UE nel periodo 2016-2018.

### **Assegnazione gratuita di quote**

L'assegnazione gratuita di quote è lo strumento decisivo per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni mettendo, contestualmente, le imprese ed i settori esposti alla competizione globale al riparo dalle delocalizzazioni produttive e dai conseguenti trasferimenti delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas climalteranti. Nel periodo di scambi 2013-2020 il 57% del totale delle quote è stato messo all'asta ed il 43% assegnato a titolo gratuito, con una progressiva e continua riduzione ogni anno.

La proposta prevede che l'assegnazione gratuita sia subordinata agli sforzi in materia di decarbonizzazione, al fine di incentivare la diffusione di tecnologie a basse emissioni di carbonio. Gli impianti delle imprese soggette ad audit energetico (a norma dell'art. 8, par. 4 della Direttiva sull'efficienza energetica) dovranno attuare le raccomandazioni della relazione di audit e subiranno, in caso contrario, una riduzione della loro assegnazione a titolo gratuito.

Le PMI non sono soggette ad audit energetico. Le imprese che non sono PMI e che attuano un sistema di gestione dell'energia o ambientale sono esentate dall'obbligo di effettuare un audit energetico. Nell'ambito della Direttiva sull'efficienza energetica riveduta, si propone di modificare le norme che stabiliscono l'esenzione dall'obbligo di effettuare un audit energetico, passando dall'esenzione per le PMI ad un'esenzione basata sul consumo energetico. Questa regola sarebbe appropriata anche per la condizionalità dell'assegnazione gratuita.

### **Misure di adeguamento del carbonio alle frontiere**

La misura di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) è una disposizione alternativa per tutelare le imprese europee dalla concorrenza delle imprese di Paesi terzi con regole meno rigorose, introducendo un dazio specifico sui prodotti che incorporano carbonio ed abbattendo i rischi di delocalizzazione e di, conseguente, rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. I settori ed i sottosettori oggetto del provvedimento non dovrebbero, pertanto, ricevere quote gratuite, godendo, già, dei proventi tariffari sul carbonio alle frontiere. Viene istituito un periodo transitorio per consentire ai produttori, agli importatori ed agli operatori commerciali di adeguarsi

al nuovo regime, con una riduzione graduale dell'assegnazione gratuita via, via che viene introdotto il CBAM.

### **Contratti per differenza di carbonio**

I contratti per differenza di carbonio (CCD) sono un elemento importante per incentivare riduzione delle emissioni nell'industria, in quanto offrono all'UE la possibilità di garantire agli investitori in tecnologie innovative rispettose del clima un prezzo fisso che ricompensa le riduzioni di emissioni di CO<sub>2</sub> in misura superiore agli attuali livelli di prezzo nell'EU ETS.

Si tratta di contratti a lungo termine, stipulati in specifiche aste, fra una controparte pubblica e gli investitori in grandi progetti per produrre beni e materiali neutri o a bassissimo contenuto di carbonio. Tali contratti fissano una garanzia o "*strike price*" per la CO<sub>2</sub> dei nuovi progetti e retribuiscono l'investitore con la differenza fra lo strike price ed il prezzo effettivo delle quote di CO<sub>2</sub> nell'ETS.

### **Cattura ed utilizzo del carbonio**

Gli obiettivi più ambiziosi in materia di clima incoraggeranno il ricorso a tutte le soluzioni tecnologiche per ridurre le emissioni, compresa la cattura e l'utilizzo del carbonio. Ne consegue che non sussistono obblighi di restituzione delle quote per le emissioni di CO<sub>2</sub> che finiscono per essere legate chimicamente in modo permanente in un prodotto e, pertanto, in condizioni d'uso normali non entrano nell'atmosfera.

### **Fondo per l'innovazione e Fondo per la modernizzazione**

I due Fondi vengono potenziati ed allineati ai nuovi obiettivi climatici.

### **Eliminazione degli ostacoli alle tecnologie innovative a basse emissioni di carbonio**

Le norme in materia di assegnazione gratuita dell'EU ETS sono modificate per sostenere in modo più adeguato la decarbonizzazione delle industrie ad alta intensità energetica grazie alla diffusione di tecnologie d'avanguardia. Le tecnologie efficienti, appena al di sotto del livello di riferimento ricevono più quote gratuite di quelle che emettono. Ciò pone le tecnologie innovative che non rientrano nell'EU ETS, in una condizione di svantaggio competitivo che potrebbe scoraggiare gli investimenti in tali settori. La proposta interviene con specifici provvedimenti per ovviare a tale disincentivo.