



Pacchetto "Pronti per il 55%" (FIT for 55%): la revisione della normativa in materia di clima

Dossier n° 58 -
 17 dicembre 2021

Tipo e numero atto	<p><i>Proposte di direttiva COM(2021)551 (riforma sistema ETS) e COM(2021)552 (contributo del trasporto aereo alla riduzione delle emissioni)</i></p> <p><i>Proposte di regolamento COM(2021)554 (revisione regolamento LULUCF), COM(2021)555 (revisione regolamento ESR) e COM(2021)568 (Fondo sociale per il clima)</i></p>
Data di adozione	<p><i>14 luglio 2021</i></p>
Base giuridica	<p><i>Le proposte di direttiva COM(2021)551 e COM(2021)552, nonché le proposte di regolamento COM(2021)554 e COM(2021)555, si basano sull'articolo 192 del TFUE.</i></p> <p><i>La proposta di regolamento COM(2021)568 è basata sull'articolo 91, paragrafo 1, lettera d), sull'articolo 192, paragrafo 1, e sull'articolo 194, paragrafo 1, lettera c), del TFUE.</i></p>
Settori di intervento	<p><i>Cambiamento climatico e adattamento, lotta contro l'inquinamento, sistema UE di scambio delle quote di emissione, trasporto marittimo, gas a effetto serra, politica ambientale dell'UE, riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, innovazione, tecnologia pulita, carbonio, economia verde, neutralità carbonica, politica energetica dell'UE, accordo internazionale</i></p>
Assegnazione	<p><i>VIII Commissione (Ambiente)</i></p> <p><i>COM(2021)551, COM(2021)552, COM(2021)554 e COM(2021)555: 14 settembre 2021</i></p> <p><i>COM(2021)568: 10 settembre 2021</i></p>
Segnalazione da parte del Governo	<p>Si</p>

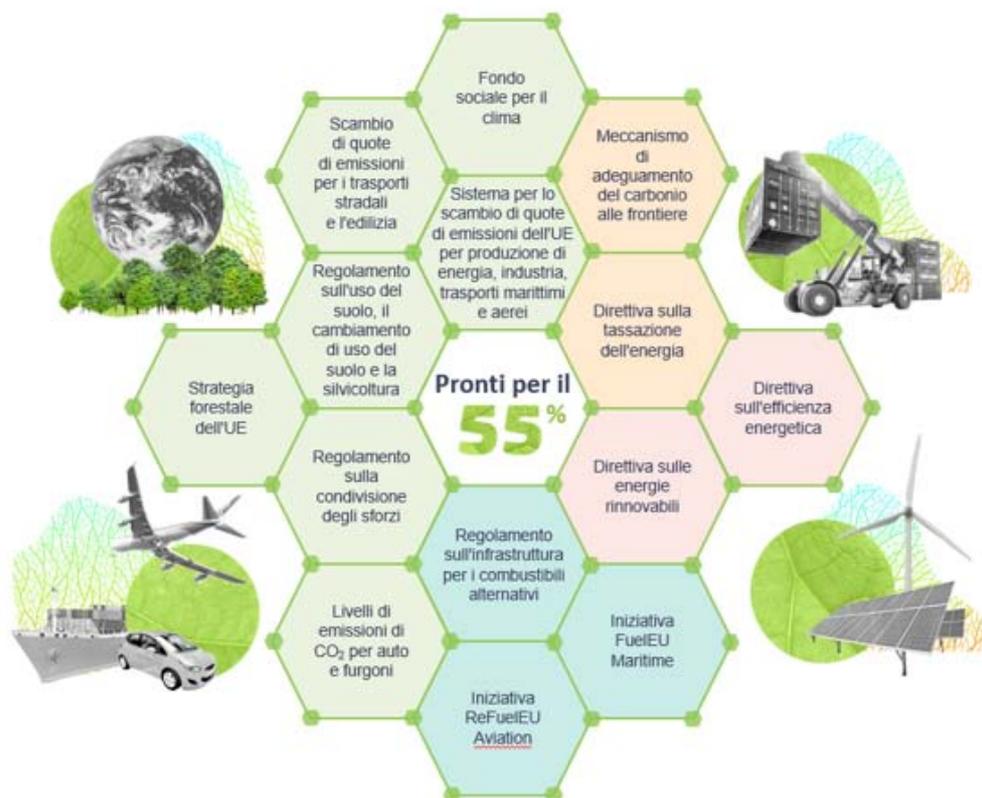
Finalità/Motivazione

La Commissione europea ha presentato, il 14 luglio 2021, un **articolato pacchetto** di proposte denominato "Pronti per il 55%" ("*Fit for 55%*"), al fine di **allineare** la normativa vigente in materia di clima ed energia **al nuovo obiettivo di riduzione, entro il 2030, delle emissioni nette di gas a effetto serra** (emissioni previa deduzione degli assorbimenti) **di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990**, nella prospettiva della neutralità climatica entro il 2050.

L'obiettivo del 55%, reso vincolante dalla [normativa europea per il clima](#), rappresenta il

contributo determinato a livello nazionale (*national determined contribution - NDC*) dell'UE e dei suoi Stati membri trasmesso alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) nel quadro del rispetto degli obiettivi dell'Accordo di Parigi. L'importanza del pacchetto "Pronti per il 55%", quale strumento per il mantenimento degli impegni presi con l'Accordo di Parigi, è stata ribadita anche nelle [conclusioni](#) con cui il 6 ottobre 2021 il Consiglio dei ministri dell'ambiente dell'UE ha definito la posizione negoziale dell'UE alla COP26 (si veda il [dossier](#) curato dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea).

Le **proposte** facenti parte del pacchetto, **strettamente interconnesse** e complementari, intervengono in una serie di settori: clima, energia e combustibili, trasporti, edilizia, uso del suolo e silvicoltura, come evidenziato nel grafico in basso.



Il pacchetto clima in sintesi

Il pacchetto Fit for 55 prevede una revisione dei meccanismi che da anni disciplinano la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e che costituiscono il perno della politica climatica europea, al fine di adeguarli ai nuovi e più ambiziosi obiettivi climatici.

La revisione ha un impatto trasversale su numerosi settori, considerato che la fissazione di nuovi *target* emissivi si riverbera sui processi produttivi degli impianti e sulle misure che gli Stati membri dovranno adottare nei prossimi anni nella transizione verso un'economia più sostenibile. Le proposte del pacchetto qui in esame sono **cinque**, si tratta in particolare di:

- due proposte di direttiva**, ([COM\(2021\)551](#)) e ([COM\(2021\)552](#)), volte a rafforzare il **sistema di scambio di quote di emissioni** dell'Unione europea (*Emission trading system – EU ETS*), che rappresenta il primo mercato di CO₂ del mondo;
- una **proposta di regolamento**, ([COM\(2021\)554](#)), volta a modificare la normativa su uso del suolo, cambiamenti dell'uso del suolo e silvicoltura (*land use, land use change and forestry - LULUCF*), proponendo **obiettivi più ambiziosi per espandere l'assorbimento naturale di carbonio** dell'UE, ritenuto fondamentale per compensare le emissioni;
- una **proposta di regolamento**, ([COM\(2021\)555](#)), che interviene sul sistema di **condivisione degli sforzi** (*effort sharing*), in base al quale sono fissati obiettivi vincolanti

per gli Stati membri di riduzione delle emissioni di gas serra generate dai settori non inclusi nel sistema ETS, quali i trasporti, gli edifici, l'agricoltura e i rifiuti;

- d. **una proposta di regolamento**, ([COM\(2021\)568](#)), che istituisce il **Fondo sociale per il clima**.

La revisione del sistema ETS - COM(2021)551 e COM(2021)552

Uno dei pilastri del pacchetto è rappresentato dalla revisione e dal rafforzamento del sistema di scambio di quote di emissioni di gas effetto serra, che si basa su un nuovo obiettivo di **riduzione delle emissioni dei settori interessati dal sistema ETS del 61% rispetto al 2005 entro il 2030** (rispetto all'attuale -43%), dal quale discende un abbassamento del massimale annuo delle emissioni e una corrispondente diminuzione delle quote assegnate nell'ambito del sistema stesso (gratuitamente o tramite asta).

Si prevede una **progressiva riduzione delle assegnazioni gratuite**, fino ad arrivare a un loro azzeramento per le emissioni del trasporto aereo e per quelle dei settori interessati dal nuovo meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (con cui si intende prevenire il rischio di rilocalizzazione delle emissioni).

Il rafforzamento del sistema passa attraverso la sua estensione a nuovi settori. Si prevede, infatti, per un verso, la **graduale estensione**, dal 2023, del sistema ETS alle emissioni prodotte dal **trasporto marittimo**, e segnatamente dalle navi superiori alle 5.000 tonnellate, e la creazione dal 2025 di un **sistema di scambio di quote separato** per gli **edifici** e il **trasporto su strada**.

Nel settore dell'aviazione sarà attuato il **regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA)**.

La riduzione delle emissioni consentite intende accelerare il processo di decarbonizzazione e l'adozione di tecnologie a basse emissioni. A tal fine, la riforma del sistema ETS prevede che gli **Stati membri** utilizzino tutti i **proventi** derivanti dalle aste delle quote di emissioni, nella misura in cui non sono attribuiti al bilancio dell'Unione, per scopi legati alla **questione climatica**.

Nel contempo, si prevede il potenziamento del **Fondo per l'innovazione** e del **Fondo di Modernizzazione**, entrambi alimentati con parte dei proventi delle aste delle quote di emissione, e volti rispettivamente a sostenere l'innovazione tecnologica mirata alla neutralità climatica e a promuovere interventi a sostegno della transizione energetica.

La revisione del regolamento LULUCF sull'uso del suolo - COM(2021)554

La nuova proposta della Commissione aggiorna il regolamento che integra le emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra prodotti dal suolo nel quadro per il clima e l'energia (emissioni e assorbimenti derivanti dall'uso del suolo, dal cambiamento dell'uso del suolo e dalla silvicoltura, cosiddetto LULUCF). La revisione del regolamento intende invertire l'attuale tendenza al ribasso degli assorbimenti di CO₂ e aumentare la qualità e la quantità delle foreste dell'UE e di altri pozzi naturali di assorbimento del carbonio.

Per tale ragione, la proposta fissa l'**obiettivo** generale dell'Unione di **assorbimenti netti** di gas a effetto serra nel settore pari a **310 milioni di tonnellate** di CO₂ equivalente entro il **2030** (con un incremento rispetto agli attuali assorbimenti).

L'obiettivo collettivo a livello dell'UE sarà ripartito assegnando agli Stati membri **obiettivi nazionali annuali** per il periodo **dal 2026 al 2030**.

La Commissione punta a perseguire la **neutralità climatica dell'Unione entro il 2035 nel settore dell'uso del suolo**, anche per le emissioni diverse dalla CO₂ del settore agricolo, come quelle derivanti dall'allevamento del bestiame o dall'uso di fertilizzanti.

Gli Stati membri continueranno a godere di una certa **flessibilità** nel ripartire l'impegno tra i settori contemplati dal regolamento sulla condivisione degli sforzi e il settore LULUCF.

La revisione del regolamento ESR sulla condivisione degli sforzi - COM(2021)555

Le modifiche all'ETS sono collegate strettamente alla revisione del regolamento cosiddetto sulla **condivisione degli sforzi** (*Effort sharing regulation* - "ESR"), il meccanismo che regola le riduzioni delle emissioni per tutti i settori non coperti dal mercato del carbonio o dalla normativa sull'uso del suolo, assegnando a ciascun paese quote specifiche in base al suo PIL pro capite.

La proposta presentata dalla Commissione **aggiorna l'obiettivo di riduzione dei settori ESR** portandolo complessivamente ad almeno **-40% entro il 2030 rispetto al 2005** (contro l'attuale -30%). Tale diminuzione si traduce in **nuovi obiettivi vincolanti** di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per gli Stati membri.

Gli obiettivi di riduzione **assegnati ai singoli Stati membri** vanno **dal -10% al -50%** rispetto ai livelli del 2005.

L'obiettivo per **l'Italia** dovrebbe passare dall'attuale -33% al **-43,7%**.

Fondo sociale per il clima – COM(2021)568

Un nuovo **Fondo sociale per il clima** è volto ad erogare agli Stati membri finanziamenti finalizzati ad aiutare i cittadini a investire nell'efficienza energetica e a mitigare l'impatto sui prezzi della nuova tariffazione del carbonio nei settori del trasporto su strada e degli edifici.

Il Fondo sociale per il clima ha una dotazione complessiva di **72,2** miliardi di euro a prezzi correnti per il periodo **2025-2032** (23,7 miliardi negli anni 2025-2027 e 48,5 miliardi negli anni 2028-2032) corrispondenti al 25 % delle entrate previste dall'inclusione dell'edilizia e del trasporto su strada nel sistema di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra.

Ciascuno Stato membro avrà a disposizione un ammontare massimo di risorse, in relazione a parametri quali la percentuale di popolazione a rischio povertà, la popolazione totale e il volume di emissioni. L'**Italia** dovrebbe avere diritto a **7,8 miliardi** di euro.

La proposta prevede che ogni Stato membro presenti alla Commissione un **Piano sociale per il clima**. Gli **Stati** membri dovrebbero **finanziare almeno il 50 % dei costi totali dei piani sociali** per il clima.

Dati sulle emissioni a livello globale ed europeo

Secondo il più recente rapporto del Centro Comune di Ricerca della Commissione europea (*GHG emissions of all world countries, Joint Research Centre, 2021*), le **emissioni globali di CO2** da fonti fossili si sono attestate nel 2020 a **36 GtCO2** (gigatonnellate o miliardi di tonnellate di CO2), appena al di sotto del livello di emissioni registrato nel 2013 (36,2 GtCO2).

Cina, Stati Uniti, UE, India, Russia e Giappone risultano essere i **maggiori emettitori di CO2** al mondo. Insieme rappresentano il 49,5% della popolazione, il 61,8% del Prodotto Interno Lordo globale, il 65,2% del consumo globale totale di combustibili fossili e il 66,7% della CO2 fossile totale globale.

La tabella che segue, tratta dallo stesso rapporto, illustra: 1) la **quota percentuale** di emissioni per paese **sul totale globale**; 2) la **variazione per paese** tra il **2019 e il 2020**; 3) la **variazione annuale media** per paese **tra il 2015 e il 2019**.

L'**Unione europea**, con il **7,3%** delle **emissioni globali**, figura al **terzo posto** nella classifica **dei grandi emettitori**, preceduta dalla Cina e dagli Stati Uniti.

Quote percentuali sulle emissioni globali

Top emitters	Share in global	Change between 2019 and 2020	Average year-to-year change, 2015-2019
China	32.5%	1.5%	1.8%
United States	12.6%	-9.9%	-0.7%
EU27	7.3%	-10.6%	-1.3%
India	6.7%	-5.9%	3.4%
Russia	4.7%	-5.8%	0.7%
Japan	3.0%	-6.8%	-2.2%
Iran	1.9%	0.6%	2.3%
South Korea	1.7%	-6.3%	0.8%
Indonesia	1.6%	-12.0%	5.9%
Saudi Arabia	1.6%	-0.8%	-0.8%
Canada	1.5%	-8.8%	0.0%
Brazil	1.3%	-5.3%	-2.3%
South Africa	1.2%	-7.0%	0.6%
Mexico	1.1%	-16.4%	-0.2%
Australia	1.1%	-6.6%	1.0%
Turkey	1.1%	-2.0%	3.3%
International aviation	0.9%	-45.3%	3.8%
International shipping	2.1%	-1.2%	4.1%

Fonte: [GHG emissions of all world countries](#), Joint Research Centre, Commissione europea, 2021

Secondo il rapporto citato le emissioni totali di CO₂ nell'UE27 hanno registrato una significativa diminuzione negli ultimi due decenni. Nel **2019** le emissioni erano del **23,2% in meno** rispetto al 1990 e del 20,7% in meno rispetto al 2005.

La pandemia di COVID-19 ha influito positivamente sulla riduzione delle emissioni: nel **2020** è stata registrata una diminuzione del **31,3%** rispetto al 1990 e del 29,1% rispetto al 2005.

La **quota** delle emissioni dei 27 paesi dell'**UE sulle emissioni totali globali** è diminuita dall'8,5% al 7,8% tra il 2015 e il 2019 per scendere al **7,3%** nel 2020. Nel 2020 l'UE27 ha emesso 2,6 GtCO₂ (gigatonnellate di CO₂), corrispondenti a 5,9 tCO₂ pro capite.

Nelle prime due colonne della tabella seguente, estratta dallo stesso rapporto, sono illustrati le **diminuzioni** e gli **incrementi** delle emissioni di **CO₂** nel 2020 in rapporto al 1990, in diversi settori, a livello **mondiale** e dell'**UE**.

Nella colonna di destra è illustrato l'andamento dei **gas ad effetto serra** (*greenhouse gases*, GHG) nei diversi settori, registrato nella sola **Unione europea** nel 2018 (rispetto al 1990).

Come risulta dall'ultima riga, tra il 1990 e il 2020, le emissioni complessive (*all sectors*) di CO₂ sono cresciute in tutto il mondo del 58%, e sono diminuite del 31% nell'UE a 27, dove l'unico incremento si registra nei trasporti (+8%).

Andamento delle emissioni di CO₂ e gas ad effetto serra a livello globale e dell'UE tra il 1990 e il 2020

	Globe 2020 vs 1990 (fossil CO ₂)	EU27 2020 vs 1990 (fossil CO ₂)	EU27 2018 vs 1990 (GHG)
 Power industry	 + 72 %	 - 43 %	 - 24 %
 Other industrial combustion	 + 58 %	 - 46 %	 - 39 %
 Buildings	 + 1 %	 - 32 %	 - 26 %
 Transport	 + 59 %	 + 8 %	 + 23 %
 Other sectors	 + 97 %	 - 23 %	 - 24 %
 All sectors	 + 58 %	 - 31 %	 - 21 %

Fonte: [GHG emissions of all world countries](#), Joint Research Centre, Commissione europea, 2021

Infine, nella seguente tabella, elaborata dall'[Agenzia europea per l'ambiente](#), sono riportate (in milioni di tonnellate di CO₂): 1) le **emissioni** di gas ad effetto serra dei diversi **Stati membri dell'UE**, in tutti i settori ad eccezione dell'uso del suolo (LULUCF) negli anni 1990 e 2019; 2) le variazioni per ogni Stato dell'UE tra il 2018 e il 2019 in termini assoluti e in percentuale; 3) la variazione tra il 1990 e il 2019. La tabella, che comprende anche i dati relativi al Regno Unito, è tratta dall'ultimo inventario annuale (2021) delle emissioni dell'UE ([Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2019 and inventory report 2021](#)) trasmesso alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Emissioni di gas ad effetto serra degli Stati membri dell'UE (escluso settore LULUCF)

	1990	2019	2018 - 2019	Change 2018 - 2019	Change 1990-2019
	(million tonnes)	(million tonnes)	(million tonnes)	(%)	(%)
Austria	78.4	79.8	1.2	1.5%	1.8%
Belgium	145.7	116.7	-1.2	-1.1%	-19.9%
Bulgaria	100.0	56.0	-1.3	-2.3%	-44.0%
Croatia	31.4	23.6	0.1	0.3%	-24.8%
Cyprus	5.6	8.8	0.0	0.3%	58.7%
Czechia	198.9	123.3	-6.0	-4.6%	-38.0%
Denmark	70.9	44.2	-3.9	-8.1%	-37.6%
Estonia	41.0	14.7	-5.5	-27.3%	-64.2%
Finland	71.2	53.1	-3.3	-5.8%	-25.5%
France	544.0	436.0	-8.6	-1.9%	-19.9%
Germany	1248.6	809.8	-46.1	-5.4%	-35.1%
Greece	103.3	85.6	-6.7	-7.2%	-17.1%
Hungary	94.8	64.4	-0.3	-0.5%	-32.0%
Ireland	54.4	59.8	-2.7	-4.4%	9.9%
Italy	518.7	418.3	-10.3	-2.4%	-19.4%
Latvia	25.9	11.1	-0.1	-1.1%	-57.0%
Lithuania	47.8	20.4	0.2	1.1%	-57.4%
Luxembourg	12.7	10.7	0.2	1.7%	-15.6%
Malta	2.6	2.2	0.1	6.5%	-16.2%
Netherlands	220.5	180.7	-6.0	-3.2%	-18.0%
Poland	475.9	390.7	-21.1	-5.1%	-17.9%
Portugal	58.9	63.6	-3.6	-5.4%	8.1%
Romania	266.4	113.9	-4.3	-3.6%	-57.3%
Slovakia	73.5	40.0	-2.2	-5.3%	-45.6%
Slovenia	18.6	17.1	-0.5	-2.6%	-8.2%
Spain	290.0	314.5	-18.7	-5.6%	8.5%
Sweden	71.2	50.9	-1.3	-2.4%	-28.5%
United Kingdom	791.4	449.2	-13.7	-3.0%	-43.2%

Fonte: [Agenzia europea per l'Ambiente, Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2019 and inventory report 2021. Submission to the UNFCCC Secretariat, Maggio 2021](#)

Revisione del sistema di scambio delle emissioni dei gas a effetto serra (ETS)- COM(2021)551 e COM(2021)552

La revisione del sistema di scambio delle quote di emissione prevede una maggiore riduzione delle emissioni nei settori interessati dall'ETS, una progressiva riduzione dell'assegnazione di quote gratuite, nonché l'estensione a nuovi settori del sistema ETS. Si prevede inoltre di destinare l'utilizzo di tutti i proventi delle aste per azioni legate al clima, nonché di aumentare i Fondi per la modernizzazione e l'innovazione per finanziare la transizione energetica e la decarbonizzazione.

Il sistema ETS attuale

Dal punto di vista normativo, il sistema ETS è disciplinato dalla direttiva [2003/87/CE](#) (d'ora in avanti "direttiva ETS") modificata da ultimo nel 2018. Il sistema è stato oggetto di successive modifiche alle quali sono state associate diverse fasi: le prime tre fasi sono andate,

rispettivamente, dal 2005 al 2007, dal 2008 al 2012 e dal 2013 al 2020. La **IV fase** è iniziata il **1° gennaio 2021** e terminerà nel **2030**.

L'**intervento di revisione** del sistema nel **pacchetto Fit for 55%** è contenuto nella **proposta di direttiva (COM(2021)551)**, che provvede, rispettivamente agli articoli da 1 a 3, ad apportare modifiche alla citata direttiva ETS, nonché alla decisione (UE) [2015/1814](#) sulla riserva stabilizzatrice del mercato e al regolamento (UE) [2015/757](#) sul trasporto marittimo.

Il **termine per il recepimento** è fissato al **31 dicembre 2023**.

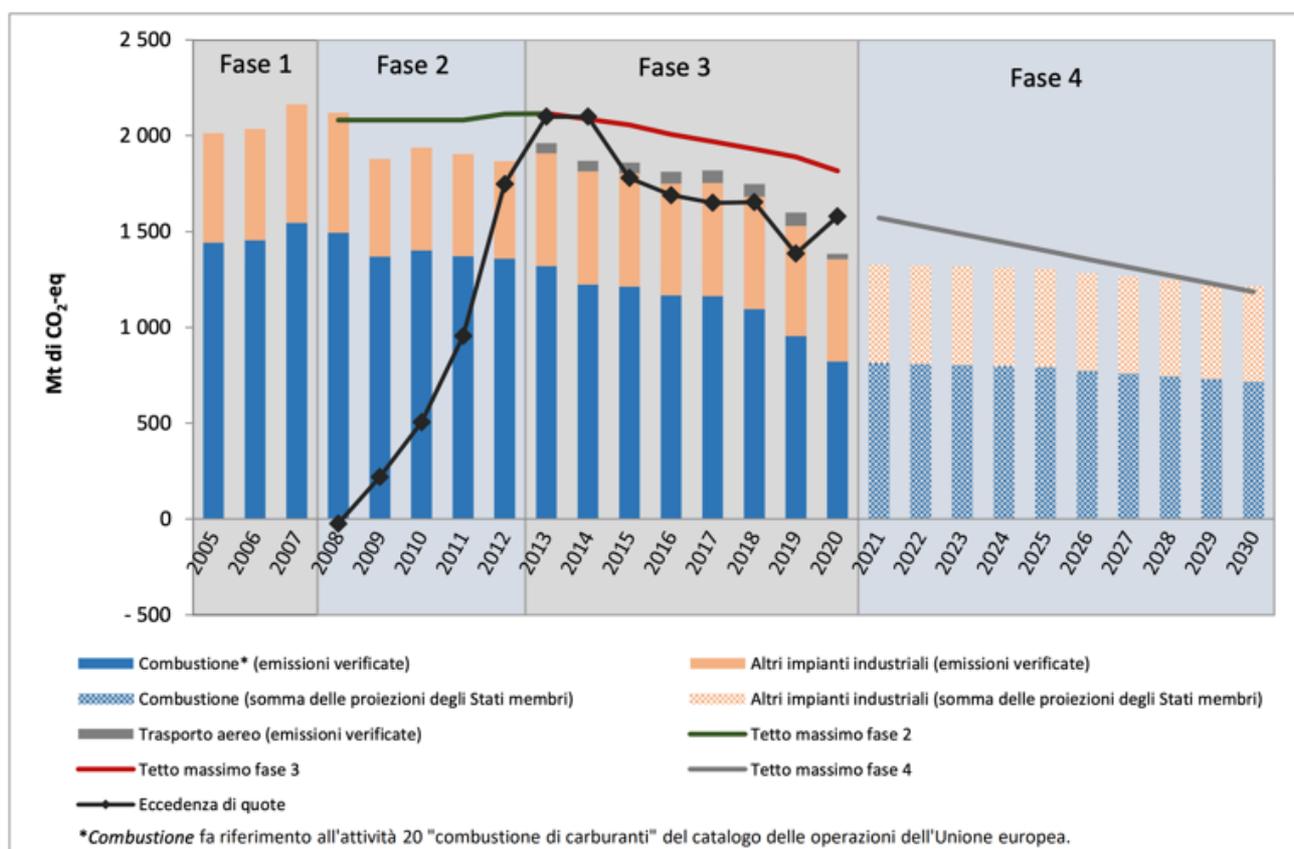
Il sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea (*Emission trading system* – EU [ETS](#)) opera secondo il **principio del "cap and trade"** (limitazione e scambio). Il sistema si basa sulla fissazione di un **tetto massimo** o massimale (*cap*) **alle emissioni di gas ad effetto serra** sul territorio dell'UE, a cui corrisponde un numero equivalente di "**quote**" di emissione (1 tonnellata di CO₂ equivalente= 1 quota o *European Union Allowance*, EUA) che possono essere acquistate/vendute sul mercato (*exchange*).

Il sistema attuale, che copre circa il 36% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione (sulla base dei dati della [Relazione 2021 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima](#)), si applica ai soggetti operanti nei settori della produzione di **energia elettrica**, dell'**industria** ad alta intensità energetica, quasi 9 500 centrali elettriche e impianti di produzione (detti nell'insieme "impianti fissi"), nonché al **trasporto aereo** all'interno dello Spazio economico europeo (SEE).

Gli impianti italiani interessati sono circa 1.200 (fonte Gestore dei servizi energetici).

Il grafico seguente, elaborato dalla Commissione europea ([Relazione 2021 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima](#)), illustra: 1) le emissioni ETS verificate nel periodo 2005-2020 (in Mt di CO₂-eq); 2) le proiezioni relative alle emissioni del settore nel periodo 2021-2030 con le misure vigenti. Il grafico evidenzia la progressiva riduzione del tetto massimo dell'ETS negli anni 2008-2020 (fasi 2 e 3) e la riduzione prevista nel prossimo decennio (fase 4). I dati si riferiscono ai 27 paesi dell'UE, all'Islanda, alla Norvegia e al Regno Unito (Irlanda del Nord).

Andamento delle emissioni nei settori compresi nel sistema ETS



(Fonte: [Relazione 2021 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima](#))

L'**allocazione delle quote** avviene a titolo **gratuito** od **oneroso**. Nel primo caso, vengono assegnate gratuitamente a soggetti che operano in settori a rischio di rilocalizzazione delle attività (ad es. industria manifatturiera) in paesi dalle normative ambientali meno rigorose (*carbon leakage*) o maggiormente esposti alla competitività con paesi terzi (aviazione). Dal 2013 il collocamento a titolo oneroso tramite **asta** è il meccanismo cardine per l'assegnazione delle quote: la direttiva vigente prevede che a partire dal 2021 il 57% delle quote venga venduto all'asta.

Alla fine di ogni anno gli operatori partecipanti al sistema devono restituire un numero di quote sufficiente a coprire le loro emissioni: se un impianto riduce le proprie emissioni, può mantenere le quote inutilizzate per coprire il fabbisogno futuro, oppure venderle ad operatori che ne avessero bisogno. Qualora invece le quote non fossero sufficienti a coprire le emissioni prodotte, gli operatori dovrebbero acquistare le quote di emissione all'asta o da altre imprese.

Normativa nazionale (a cura del Servizio Studi)

Al fine di aggiornare la normativa nazionale al mutato quadro legislativo definito in sede UE, l'articolo 13 della legge di delegazione europea 2018 (L. 117/2019) ha recato la delega al Governo per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/410, che modifica la direttiva 2003/87/CE in materia di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e per altri atti in materia.

In attuazione di tale delega è stato emanato il [decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47](#), che ha sostituito (e abrogato) la precedente normativa in materia di ETS contenuta nel D.Lgs. 30/2013.

In linea con quanto previsto dalla direttiva, il decreto legislativo 47/2020 si applica alle emissioni provenienti dalle attività indicate all'allegato I ed ai gas ad effetto serra elencati all'allegato II (che recepiscono i corrispondenti allegati della direttiva 2003/87/CE, come modificata dalle successive direttive).

L'Autorità nazionale competente per l'attuazione delle disposizioni della direttiva 2003/87/CE e dei relativi atti di esecuzione e atti delegati per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto è (ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 47/2020) il Comitato ETS, che ha sede presso il Ministero della transizione

ecologica.

Le disposizioni del D.Lgs. 47/2020, a partire dall'art. 5, sono organizzate (analogamente a quanto avviene nella direttiva 2003/87/CE) in tre grandi capi che recano disposizioni per gli operatori aerei (artt. 5-12), disposizioni per gli impianti fissi (artt. 13-33) nonché disposizioni comuni per impianti fissi e operatori aerei (artt. 34-42).

Sono disciplinate, tra l'altro, le modalità di assegnazione e messa all'asta delle quote, nonché la destinazione dei proventi delle aste (art. 6 per gli operatori aerei; art. 23 per gli impianti fissi).

Le principali novità della revisione dell'ETS

Nuovi obiettivi generali di riduzione delle emissioni

Il **sistema attuale** prevede un **obiettivo di riduzione delle emissioni di CO₂ dell'EU ETS entro il 2030 del 43% rispetto ai livelli del 2005**.

Tale obiettivo risulterebbe raggiunto già nel 2020, secondo quanto si evince dalla [relazione del mercato del carbonio](#) presentata dalla Commissione europea il 27 ottobre 2021 e dalla citata relazione 2021 sui progressi dell'azione per il clima.

La Commissione europea stima che, a legislazione invariata, i settori ricompresi nell'ETS raggiungerebbero nel 2030 una riduzione del 51% rispetto al 2005, un risultato superiore all'attuale obiettivo del -43%, ma reputato insufficiente per il raggiungimento dei nuovi target climatici.

Come illustrato nella valutazione di impatto, i settori coperti dall'EU ETS devono, pertanto, conseguire un **nuovo obiettivo di riduzione** delle emissioni del **61% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030**. Si tratta di un aumento di 18 punti percentuali rispetto al *target* attuale.

La proposta della Commissione intende incoraggiare il ricorso a tutte le soluzioni tecnologiche per ridurre le emissioni, compresa la **cattura e l'utilizzo del carbonio**, ai fini del perseguimento degli obiettivi più ambiziosi in materia di clima. Al riguardo, la proposta introduce una novità, stabilendo che non sussistono obblighi di restituzione delle quote per le emissioni di gas a effetto serra che finiscono per essere legate chimicamente in modo permanente in un prodotto e pertanto in condizioni d'uso normali non entrano nell'atmosfera (*art. 12, par. 3-ter, della direttiva ETS*).

Nella relazione trasmessa dal Governo al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2021, nel giudicare la proposta conforme all'interesse nazionale in quanto contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni al 2030, si ritiene indispensabile giungere ad un provvedimento equilibrato che coniughi opportunamente la salvaguardia ambientale con la minimizzazione dei possibili impatti a livello sociale, economico e produttivo.

La relazione segnala, inoltre, che sono in discussione numerosi aspetti della proposta di modifica, con particolare riferimento agli impatti sulle imprese e alla valutazione della sufficienza degli strumenti di risposta individuati nel testo legislativo, agli impatti sui consumatori finali e, in particolare, in relazione all'ampliamento del campo di applicazione ai settori dei trasporti su strada ed edifici. Inoltre, si ritiene rilevante approfondire ulteriormente i potenziali impatti sul settore navale, incluso per la prima volta nel sistema ETS, ed aereo, per cui la Commissione propone l'attuazione di uno strumento di regolazione adottato a livello ICAO (Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile) attraverso una direttiva.

Riduzione del massimale di quote

Il conseguimento del nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni nei settori coperti dall'ETS comporta una diminuzione del *cap*, ossia del numero totale di quote rilasciate nell'ambito del sistema. A tal fine, sono apportate due tipologie di correzioni, che tengono conto anche dell'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'ETS al trasporto marittimo (corrispondente a un aumento di 79 milioni di tonnellate di CO₂):

- l'**aumento del fattore di riduzione lineare**, ossia la percentuale di diminuzione che è applicata annualmente al massimale, dall'attuale 2,2% **al 4,2%** (*modifica all'art. 9 della direttiva ETS*), a partire dall'anno successivo all'entrata in vigore della direttiva modificata;

- una **riduzione *una tantum*** del **massimale**, *che dovrebbe corrispondere a 117 milioni di tonnellate di Co2*. Considerato che l'aumento del fattore di riduzione lineare può applicarsi solo a partire dall'anno successivo all'entrata in vigore della direttiva e che il periodo di attuazione del nuovo sistema inizia dal 2021, la riduzione opera in modo tale che il nuovo fattore di riduzione lineare abbia lo stesso effetto che avrebbe avuto se fosse stato applicato a partire dal 2021.

Riserva stabilizzatrice del mercato

Il sistema EU ETS è un meccanismo basato sul mercato, vale a dire che il prezzo del carbonio è determinato dall'offerta e dalla domanda di quote. Dal 2019, una riserva stabilizzatrice del mercato (*Market stability reserve, MSR*) ritira gli eccessi di quote proteggendo il prezzo del carbonio da deprezzamenti che potrebbero compromettere l'efficacia del sistema.

La riserva entra automaticamente in funzione quando il numero totale di quote in circolazione (*total number of allowances in circulation, TNAC*) esce da una forcella prestabilita: in particolare, se il TNAC supera la soglia di 833 milioni sono aggiunte quote alla riserva, in misura pari al 24% (tasso di immissione, assorbimento) di tale numero; sono invece svincolate dalla riserva quote se il TNAC è inferiore a 400 milioni. In pratica, all'integrazione o allo svincolo delle quote in riserva corrisponde rispettivamente una messa all'asta inferiore o superiore di quote.

Dall'analisi effettuata nella valutazione d'impatto è emerso che, per garantire l'adeguato funzionamento dell'EU ETS, il **tasso di immissione** dovrebbe essere **mantenuto al 24 % fino al 2030** (la normativa vigente invece ne limiterebbe l'operatività fino al 2023) e **adattato in modo da eliminare l'"effetto soglia"**. Questo effetto soglia si manifesta quando il TNAC è molto vicino alla soglia massima di 833 milioni, che determina l'immissione di quote nella riserva stabilizzatrice del mercato. In tal caso, una quota in più o meno nel TNAC può determinare un'immissione del volume totale di 200 milioni di quote o nessuna immissione, a seconda che il TNAC si trovi sopra o sotto la soglia. L'incertezza al riguardo potrebbe comportare una volatilità dei prezzi sul mercato.

Per tale ragione, l'articolo 2 della proposta della Commissione modifica la decisione (UE) [2015/1814](#) istitutiva della riserva, al fine di intervenire sul tasso di immissione e creare una sorta di **riserva tampone** quando il numero di quote è compreso tra 833 e 1096. Tali modifiche sono volte a rafforzare la riserva e a renderla più efficace nel garantire la stabilità del mercato.

TNAC	Quota da dedurre dal volume delle aste e immettere in riserva
>1096	24% del TNAC fino al 2030
Tra 833 e 1096*	Differenza tra il TNAC e la soglia di 833 milioni

*La scelta della cifra di 1096 milioni di quote è motivata dal fatto che, a tale cifra, l'immissione del 24 % e la differenza tra il TNAC e la soglia superiore sono vicine. Ciò consente di tenere conto dell'effetto soglia, mantenendo nel contempo un'immissione nella riserva efficiente se il TNAC è più elevato.

Ulteriori e importanti novità sono volte ad **includere nella riserva le quote del trasporto aereo e marittimo** e a **invalidare, dal 2023, le quote detenute nella riserva che superano i 400 milioni**.

Relativamente a tale ultima modifica, si segnala che la norma vigente prevede che, a decorrere dal 2023, le quote detenute nella riserva che superano il numero totale di quote messe all'asta nel corso dell'anno precedente non siano più valide. Come prevede il considerando (63), al fine di garantire la prevedibilità del livello di quote che rimane nella riserva stabilizzatrice del mercato, l'invalidamento delle quote nella riserva non dovrebbe più dipendere dai volumi d'asta dell'anno precedente e il numero di quote nella riserva dovrebbe pertanto essere fissato a 400 milioni di quote che corrisponde alla soglia inferiore applicabile al valore del TNAC.

Nella relazione trasmessa dal Governo al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, sulla [proposta di decisione](#) che mantiene il tasso di immissione del 24% fino al 2030, si osserva che il mantenimento dell'attuale tasso di immissione della riserva stabilizzatrice del mercato ridurrà i volumi d'asta degli Stati membri. Tuttavia, ciò dovrebbe essere compensato dall'effetto sui prezzi della riduzione dell'eccedenza di quote sul mercato dovuta alla maggiore

ambizione dell'EU ETS e dall'ampliamento dell'ambito di applicazione della direttiva ETS proposto per includere il trasporto marittimo, il trasporto stradale e l'edilizia.

Andrebbero inoltre valutati gli effetti delle modifiche sulla riserva unitamente a quelle che incidono sull'abbassamento del massimale di emissione delle quote.

L'estensione dell'ETS al trasporto marittimo

La proposta della Commissione estende l'applicazione del sistema ETS alle emissioni di CO₂ prodotte dalle **navi di grandi dimensioni** (oltre 5000 tonnellate di peso) nelle **tratte intra-UE** e a quelle prodotte **all'ormeggio** in un **porto dell'UE**, nonché alla **metà delle emissioni** delle navi che effettuano tratte che coinvolgono in entrata o in uscita **porti extra-UE** (*modifica dell'art. 3 octies della direttiva ETS*).

L'inclusione del nuovo settore nel sistema dovrebbe avvenire **gradualmente dal 2023** arrivando al **100%** della restituzione delle quote di emissioni verificate da parte delle società di navigazione **a partire dal 2026** (*nuovo articolo 3 octies bis della direttiva ETS*).

Ogni società di navigazione che rientra nell'ambito di applicazione dell'EU ETS è attribuita a uno Stato membro – **l'autorità di riferimento** – per la sua amministrazione ai sensi della direttiva. A partire dal 2024 la Commissione pubblicherà un elenco delle società di navigazione contemplate dalla direttiva e delle loro autorità di riferimento che verrà aggiornato periodicamente (*nuovo articolo 3 octies quinquies nella direttiva ETS*).

Sono introdotte specifiche norme per disciplinare il monitoraggio, la comunicazione e la trasmissione dei dati aggregati sulle emissioni, nonché la verifica dei dati stessi (art. 3 della proposta n. 551 che modifica il regolamento (UE) 2015/757).

Oltre alle norme generali dell'EU ETS in materia di sanzioni, possono essere emessi **provvedimenti di espulsione** nei confronti di navi sotto la responsabilità di una società di navigazione che non ha restituito quote per due o più periodi di riferimento consecutivi, con la conseguenza che le navi sotto la sua responsabilità possono essere trattenute dallo Stato membro di bandiera e può essere **negato** loro **l'ingresso** in un porto sotto la giurisdizione di uno Stato membro diverso dallo Stato di bandiera (*nuovo paragrafo 11 bis all'articolo 16 della direttiva ETS*).

Utilizzo dei proventi delle aste

Nel quadro dell'**attuale sistema** ETS le entrate derivanti dalle aste sono destinate principalmente ai bilanci degli Stati membri, che sono tenuti a spendere **almeno il 50%** dei proventi per sostenere la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, promuovere le energie rinnovabili, la cattura e lo stoccaggio del carbonio, migliorare l'efficienza energetica e il teleriscaldamento. A partire dal 2018 l'aumento dei prezzi del carbonio nel sistema EU ETS ha comportato un aumento degli introiti prodotti dalle aste utilizzabili a favore dell'azione per il clima; nella relazione del Governo si segnala che, sulla base dei dati a consuntivo del 2020, i proventi generati dal collocamento delle quote EUA sono stati pari a 19 miliardi di euro, registrando un incremento del 31% rispetto al 2019 (14,6 mld di euro).

Si ricorda che la normativa italiana vigente (art. 23 del d.lgs. 47/2020) prevede che il 50% dei proventi delle aste sia assegnato complessivamente al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministero dello sviluppo economico (nella misura del 70% al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del 30% al Ministero dello sviluppo economico) e che l'altro 50% sia riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Il conseguimento degli obiettivi più ambiziosi in materia di clima richiede un aumentato fabbisogno di investimenti nella decarbonizzazione. Per tale ragione, la proposta della Commissione prevede che **tutti i proventi** delle aste devono essere **utilizzati** dagli Stati membri per **scopi** legati alla **questione climatica, ad eccezione dei proventi stabiliti come risorse proprie**. I proventi possono, ad esempio, essere utilizzati anche per fornire un sostegno finanziario per affrontare le problematiche sociali dei nuclei a reddito medio-basso, anche riducendo le imposte che hanno un effetto distorsivo (*modifica all'articolo 10 della direttiva ETS*).

Una parte dei proventi, infatti, sarà attribuita al bilancio dell'Unione, in quanto costituirà una nuova entrata del bilancio europeo, ossia una **nuova risorsa propria**, così come concordato nel Consiglio europeo di luglio 2020 e successivamente nell'accordo interistituzionale del [16 dicembre 2020](#).

La Commissione europea dovrebbe presentare a breve la proposta per l'istituzione di tre nuove risorse proprie, comprendente anche il nuovo ETS e il meccanismo di aggiustamento del carbonio. Tale proposta modificherà la [decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053](#) e, pertanto, necessiterà della ratifica di tutti gli Stati membri per la sua entrata in vigore. Allo stato, non è possibile quantificare quanta parte dei proventi sarà attribuita al bilancio dell'Unione.

Incremento del Fondo per la modernizzazione

La proposta prevede inoltre la messa all'asta di un **2,5%** del massimale per sostenere, attraverso il **Fondo per la modernizzazione**, la transizione energetica degli Stati membri con un PIL pro capite inferiore al 65% della media dell'UE nel periodo 2016-2018 (*art. 10, par. 1, terzo comma, della direttiva ETS*).

Si tratta di **risorse aggiuntive** rispetto al **2%** dei proventi delle aste già destinato allo stesso Fondo dalla direttiva vigente per gli anni 2021-2030 per modernizzare i sistemi energetici degli Stati membri con un PIL pro capite inferiore al 60% della media dell'UE nel 2013.

In conseguenza del predetto incremento potranno attingere al Fondo, oltre ai beneficiari attuali (Bulgaria, Croazia, Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria), anche **Grecia e Portogallo**.

La proposta allinea il Fondo per la modernizzazione ai nuovi obiettivi climatici dell'Unione, stabilendo, per un verso, che gli **investimenti** siano **coerenti con gli obiettivi del Green Deal europeo** e della **normativa europea sul clima** e, per l'altro, che il Fondo **non fornisca** alcun **sostegno** agli impianti per la produzione di energia che utilizzano **combustibili fossili**, non solo di quelli solidi (teleriscaldamento) come attualmente previsto.

E' inoltre **incrementata**, dal 70% **all'80%**, la percentuale del fondo che deve essere utilizzata per **investimenti in alcuni settori prioritari**, tra cui l'energia da **fonti rinnovabili** e gli investimenti a favore dell'efficienza energetica nei settori dei trasporti, dell'edilizia, dei rifiuti e dell'agricoltura. In tali investimenti prioritari è incluso il **sostegno alle famiglie a basso reddito** per far fronte alla povertà energetica (*art. 10-quinquies, par. 2, della direttiva ETS*).

Assegnazione gratuita di quote

Si prevede l'eliminazione progressiva e graduale delle assegnazioni gratuite, oltre ad alcune modifiche volte a indirizzarle ai settori per i quali il processo di decarbonizzazione è più complesso ovvero a incentivare l'utilizzo di tecnologie a basse emissioni di carbonio (*art. 10-bis, par. 1, 1-bis, 2 della direttiva ETS*). Tra le modifiche principali si segnalano:

- l'**aggiornamento** a partire **dal 2026** dei **parametri di riferimento** (*benchmark*), corrispondenti al livello di prestazione degli impianti più efficienti, sulla base dei quali è calcolata l'assegnazione gratuita delle quote;
- l'introduzione di una **condizionalità per gli impianti soggetti ad "audit energetico"** (articolo 8, paragrafo 4, della direttiva sull'efficienza energetica [UE 2012/27](#)), che sono tenuti ad attuare le raccomandazioni previste dall'audit o misure alternative di effetto equivalente, pena una **decurtazione del 25%** delle assegnazioni gratuite;

Non sono soggette a un audit energetico le PMI e le imprese che non sono PMI e che attuano un sistema di gestione dell'energia. Un'ulteriore proposta del pacchetto "Pronti per il 55%" ([COM\(2021\)558](#)) rivede la direttiva sull'efficienza energetica (dir. [2012/27/UE](#)), modificata da ultimo dalla direttiva [2018/2002](#)) è volta a rivedere le norme che stabiliscono l'esenzione dall'obbligo di audit energetico, passando a un'esenzione basata sul consumo energetico.

- la **riduzione delle assegnazioni a titolo gratuito per i settori e i sottosettori oggetto del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere** (*Carbon border adjustment mechanism*, CBAM), misura che dovrebbe essere attuata **gradualmente**, applicando un

fattore di riduzione del 10% annuo (fattore CBAM) fino ad arrivare **all'eliminazione delle quote gratuite entro dieci anni (entro il 2035)**.

Il nuovo meccanismo, la cui introduzione è disciplinata in un'altra proposta del pacchetto *Fit for 55 %* ([COM\(2021\)564](#)), prevede l'applicazione di una tariffa sulle importazioni di prodotti da paesi terzi meno rigorosi dell'UE sotto il profilo ambientale. Dovrebbe attenuare i rischi di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio ed essere alternativo all'assegnazione di quote gratuite. Sarebbe applicato dal 1° gennaio 2023 ed inizialmente limitato alle importazioni di: cemento, fertilizzanti, energia, acciaio e alluminio. Per consentire a produttori, importatori e operatori commerciali di adeguarsi al nuovo regime, la proposta di regolamento che istituisce il CBAM prevede un periodo transitorio, fino al 2025, in cui gli importatori dovranno fornire comunicazioni sulle emissioni incorporate nei prodotti importati senza oneri finanziari.

- **l'eliminazione** graduale delle quote gratuite per il **trasporto aereo** entro la fine del 2026.

Incremento del Fondo per l'innovazione

Si prevede un **aumento della dotazione** del Fondo per l'innovazione, attualmente alimentato tramite la vendita di 400 milioni di quote per il periodo 2021-2030. Il Fondo verrebbe aumentato di 50 milioni di quote derivanti in parte dal numero di quelle disponibili per l'assegnazione gratuita (40 milioni) e in parte da quelle destinate alle aste (10 milioni). Al Fondo dovrebbero affluire anche i proventi delle quote gratuite via via messe all'asta per effetto del CBAM, 150 milioni di quote derivanti dal nuovo sistema di scambio di quote per edifici e trasporto su strada, nonché le entrate a destinazione specifica derivanti dalle sanzioni irrogate nel quadro della [proposta di regolamento](#) sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo (*Fuel Marine Initiative*).

Si prevede un ampliamento dell'ambito di applicazione del Fondo, che è finalizzato a sostenere **l'innovazione nelle tecnologie e nei processi a basse emissioni di carbonio**, attraverso progetti per: a) la **cattura e l'utilizzo del carbonio** (*Carbon capture and utilization, CCU*) nonché la **cattura e stoccaggio** (*Carbon capture and storage, CCS*) sicuri sotto il profilo ambientale; b) le **tecnologie innovative per le energie rinnovabili e lo stoccaggio dell'energia**; c) le tecnologie e infrastrutture per **decarbonizzare il settore marittimo**; d) la produzione di carburanti a basse emissioni di carbonio e a zero emissioni di carbonio nei trasporti aerei, ferroviari e stradali; e) le predette finalità nei settori di applicazione del CBAM (articolo *10bis*, paragrafo 8, della direttiva ETS).

Dovrebbero essere oggetto di sostegno anche i progetti attraverso meccanismi di gara competitivi, quali i **contratti per differenza di carbonio** (*Carbon contracts for difference, CCD*). Si tratta di contratti, che garantiscono agli investitori in tecnologie innovative rispettose del clima un **prezzo fisso** che **ricompensa le riduzioni** delle emissioni di CO₂ in misura superiore agli attuali livelli di prezzo nell'EU ETS.

Sistema di scambio di quote separato per gli edifici e il trasporto stradale

Un nuovo sistema di scambio delle quote di emissione si applicherà ai combustibili utilizzati per gli edifici e il trasporto stradale, settori storicamente regolati mediante politiche e misure nazionali in attuazione del regolamento "*Effort sharing*" e che continueranno ad esserlo anche dopo l'introduzione del nuovo sistema di scambio (nuovo capo IV *bis* della direttiva ETS, artt. 30 *bis* – 30 *decies*).

Come illustrato nel [Piano climatico 2030](#), gli **edifici** sono responsabili, direttamente e indirettamente, del **36%** delle emissioni di gas serra legate al consumo di energia nell'UE e hanno un **grande potenziale di riduzione delle emissioni**. Oltre la metà di queste emissioni è già coperta dall'ETS esistente, in particolare la fornitura di energia elettrica agli edifici e la maggior parte delle emissioni del teleriscaldamento. Tuttavia, molte abitazioni sono dotate ancora di sistemi di riscaldamento obsoleti che utilizzano combustibili fossili inquinanti come il carbone e il petrolio.

Il **trasporto su strada** rappresenta un **quinto** delle emissioni di gas serra dell'UE e ha registrato dal 1990 un incremento del **25%**.

Il sistema di scambio di quote per gli edifici e il trasporto stradale dovrebbe essere istituito come **sistema autonomo separato**, ma contiguo, **a partire dal 2025**. In questo modo, si dovrebbe

evitare di alterare il corretto funzionamento del sistema generale, dati i diversi potenziali di riduzione in tali settori e i diversi fattori che incidono sulla domanda. Si dovrebbe prendere in esame l'eventuale fusione dei due sistemi solo dopo alcuni anni dall'avvio del nuovo sistema di scambio di quote di emissione, sulla base dell'esperienza acquisita. La Commissione rivaluterà il nuovo sistema e, se necessario, ne proporrà il riesame entro il 1° gennaio 2028 per migliorarne l'efficacia, l'amministrazione e l'applicazione pratica.

Poiché esiste un numero sostanzialmente elevato di emettitori di dimensioni ridotte nei settori dell'edilizia e del trasporto stradale (famiglie, automobilisti), sia per motivi di fattibilità tecnica che di efficienza amministrativa, i soggetti regolamentati nel nuovo sistema saranno individuati a monte della catena di approvvigionamento, coinvolgendo pertanto i fornitori di combustibili nei predetti settori.

Nel corso del primo anno i soggetti regolamentati dovranno detenere un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra e comunicare le loro emissioni per gli anni 2024 e 2025. Il rilascio di quote e gli **obblighi di conformità** per tali soggetti saranno applicabili a partire **dal 2026**.

Il **massimale delle emissioni** per il nuovo sistema di scambio delle quote di emissione per i settori dell'edilizia e del trasporto stradale sarà fissato **a partire dal 2026**, sulla base dei dati rilevati nell'ambito del regolamento sulla condivisione degli sforzi, e diminuirà per raggiungere **riduzioni delle emissioni del 43%** nel 2030 rispetto al 2005. Anche al nuovo sistema viene applicato un fattore di riduzione lineare corrispondente.

Nel nuovo sistema di scambio di quote di emissioni **non sono previste assegnazioni gratuite**. Al fine di garantire un avvio ordinato dello scambio di quote di emissioni nei nuovi settori, un certo numero di quote sarà concentrato nella fase iniziale. Inoltre, per garantire la stabilità del mercato fin dall'inizio, una **riserva stabilizzatrice del mercato** opererà anche nei settori interessati sulla base di norme specifiche. Sono predisposte misure di attenuazione per far fronte al rischio potenziale di un'eccessiva volatilità dei prezzi, che potrebbe essere particolarmente elevata all'inizio dello scambio di quote di emissione nei nuovi settori.

Per incentivare la transizione, lo scambio di quote di emissione per i trasporti stradali e l'edilizia contribuirà con **150 milioni di quote al Fondo per l'innovazione**.

Il **25% delle entrate** del nuovo sistema, infine, alimenterà la dotazione del **Fondo sociale per il clima** (vedi *infra*).

L'estensione al trasporto stradale e all'edilizia rappresenta una delle questioni centrali della revisione del sistema ETS, destinata a essere approfondita, al fine di chiarire l'impatto economico e sociale della nuova misura.

Il contributo del trasporto aereo alla riduzione delle emissioni

La proposta di direttiva ([COM\(2021\)552](#)) interviene sul sistema ETS per rafforzare il contributo del **trasporto aereo** alla riduzione delle emissioni di gas serra in coerenza con i nuovi obiettivi climatici fissati per il 2030 e per attuare il regime internazionale CORSIA per il trasporto aereo extra-UE.

Secondo le stime della Commissione europea, le emissioni del trasporto aereo rappresentano su scala **globale** il **2-3%** delle emissioni di CO₂ e sono aumentate significativamente, sia nell'UE che a livello globale, rispetto al 1990. Nel **2018** rappresentavano il **3,7 %** del totale di **tutti i settori economici nell'UE** e il **15,7 %** delle emissioni di CO₂ dei trasporti. Ad avviso della Commissione europea, data la crescita storica del settore, gli impatti climatici del trasporto aereo sono destinati ad aumentare ulteriormente, nonostante il recente drastico calo del traffico causato dalla pandemia di COVID-19. Prima della pandemia, [Eurocontrol](#) aveva previsto un aumento delle emissioni del trasporto aereo europeo pari al 53% entro il 2040 rispetto al 2017, mentre secondo l'ICAO le emissioni del trasporto aereo internazionale sarebbero potute aumentare di un massimo del 150 % entro il 2040 (rispetto al 2020).

La proposta della Commissione europea è volta a rivedere la direttiva ETS al fine di:

- **consolidare la quantità totale di quote** prevista per le compagnie aeree ai livelli attuali e **ridurla** annualmente **del 4,2%** (fattore di riduzione lineare);

L'assegnazione per il 2024 si baserà sul volume di quote assegnate agli operatori attivi nel 2023, ridotto

applicando il fattore di riduzione lineare previsto dalla direttiva ETS. L'assegnazione è aumentata fino al 31 dicembre 2023 di un numero di quote adeguato a comprendere le rotte che collegano le regioni ultraperiferiche dell'UE. Deroche temporanee sono infatti previste per i voli che collegano gli Stati membri alle regioni ultraperiferiche del proprio territorio fino a tale data.

- **aumentare la vendita all'asta** delle quote delle compagnie aeree riducendo gradualmente le **quote gratuite** fino alla loro **eliminazione** entro la fine del **2026** (sostituendo l'art. 3 *quinquies*, paragrafo 1, della direttiva ETS);

A partire dall'anno successivo all'entrata in vigore delle nuove norme, l'aumento delle vendite all'asta delle quote per il trasporto aereo seguirebbe la seguente progressione: nel 2024 verrebbe messo all'asta il 25% delle quote che sarebbero state assegnate gratuitamente; nel 2025 il 50%; nel 2026 il 75%. **Dal 1° gennaio 2027 le quote sarebbero assegnate solo tramite asta.** I proventi dovrebbero essere utilizzati dagli Stati membri per azioni legate agli obiettivi climatici, sulla scorta di quanto previsto nella nuova disciplina generale del sistema.

- **integrare** l'applicazione del **sistema ETS** al traffico aereo intra-Ue **con il regime internazionale di compensazione CORSIA** per i **voli extraeuropei**.

Il regime **CORSIA** (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*) è un meccanismo di compensazione approvato nel 2016 dall'Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile (**ICAO**) con l'obiettivo di stabilizzare le emissioni di gas a effetto serra prodotte dal trasporto aereo internazionale ai livelli del 2020. Nell'ambito di tale regime i paesi aderenti devono fare in modo che le compagnie aeree stabilite nel loro territorio compensino con crediti internazionali le emissioni di CO₂. Non rientrano nel programma le emissioni relative ai voli nazionali, già incluse nei contributi dei paesi aderenti all'Accordo di Parigi (*National Determined Contributions* - NDC). La partecipazione al programma CORSIA sarà su base volontaria dal 2021 al 2026, per diventare obbligatoria dal 2027 al 2035. L'UE e i suoi Stati membri vi hanno aderito sin dal principio.

Relativamente all'attuazione del sistema CORSIA, si prevede (nuovi paragrafi da 1 a 4 dell'articolo 11 bis) che le compagnie aeree con sede nell'UE possano **utilizzare crediti internazionali** per attuare tale regime di compensazione per i voli da o verso paesi terzi. I crediti devono essere originati da Stati aderenti all'Accordo di Parigi e che applicano il CORSIA. Quest'ultima condizione non si applicherebbe prima del 2027, né ai paesi meno sviluppati o ai piccoli Stati insulari in via di sviluppo (così definiti dalle Nazioni Unite), ad eccezione dei paesi il cui PIL pro capite è pari o superiore alla media dell'Unione. Al fine di assicurare la parità di trattamento sulle rotte, i voli da e per i paesi che non attuano il sistema CORSIA dovrebbero essere **esentati dagli obblighi dell'EU ETS o di CORSIA**; per incentivare la piena attuazione di CORSIA a partire dal 2027, l'esenzione dovrebbe applicarsi solo alle emissioni fino al 31 dicembre 2026 (considerando 20). La proposta conferisce alla Commissione la facoltà di adottare atti di esecuzione, tra l'altro, per esonerare le compagnie aeree stabilite nell'UE dalle prescrizioni in materia di restituzione per quanto riguarda le emissioni generate dai voli quando un'applicazione meno rigorosa del CORSIA in un paese terzo provochi una **distorsione della concorrenza** a scapito delle compagnie aeree dell'Unione (*nuovo paragrafo 7 dell'articolo 25 bis*).

Nella relazione trasmessa dal Governo al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, si segnala che sono in discussione numerosi aspetti della proposta di modifica, con particolare riferimento agli impatti rispetto al corretto progredire degli accordi multilaterali settoriali e rispetto alla valutazione di potenziali distorsioni di competitività dovuti alla diversa modalità di attuazione del CORSIA in Europa, rispetto alle regole stabilite a livello ICAO.

Revisione del Regolamento sull'uso del suolo (LULUCF) - COM(2021)554

L'aggiornamento del regolamento sull'uso del suolo aumenta l'obiettivo collettivo dell'Unione di assorbimenti netti di gas a effetto serra al fine di incrementare i pozzi naturali di assorbimento del carbonio ed invertire la tendenza alla riduzione degli assorbimenti degli ultimi anni. L'obiettivo collettivo a livello dell'UE sarà ripartito assegnando agli Stati membri obiettivi nazionali annuali per il periodo dal 2026 al 2030. La Commissione punta a perseguire la neutralità climatica dell'Unione entro il 2035 nel settore dell'uso del suolo.

La disciplina attuale sull'uso del suolo

Il regolamento (UE) [2018/841](#) ha incluso negli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra fissati dall'UE per il 2030 il settore forestale e gli altri usi del suolo, che erano in precedenza disciplinati da obblighi internazionali (nel quadro del Protocollo di Kyoto), stabilendo per il periodo 2021-2030 un sistema di contabilizzazione e *reporting* di attività.

Le attività riguardanti l'uso del suolo, il cambiamento dell'uso del suolo (ad esempio, da foresta a terreno coltivabile) e la silvicoltura (*land use, land use change and forestry* - LULUCF) possono, infatti, generare emissioni di gas serra nell'atmosfera, ma possono anche assorbire la CO₂. Il regolamento LULUCF si applica alle **emissioni** e agli **assorbimenti** di **CO₂**, nonché alle emissioni di **metano** e **protossido di azoto** derivanti dalla gestione di terreni, foreste e biomassa nel periodo dal 2021 al 2030.

Il regolamento impone a ciascuno Stato membro di garantire che le **emissioni** contabilizzate di gas serra derivanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura siano **bilanciate** da **assorbimenti** contabilizzati di CO₂ dall'atmosfera almeno equivalenti nel periodo 2021-2030 ("regola del non debito", *no debit rule*). In sostanza, **la somma delle emissioni** totali negli ambiti disciplinati **non deve superare la somma degli assorbimenti** totali, dopo l'applicazione delle norme di contabilizzazione delle emissioni e delle flessibilità previste dalla normativa sulla "condivisione degli sforzi" (cfr. regolamento (UE) 2018/842) che permettono compensazioni con gli assorbimenti derivanti dall'uso del suolo.

Il regolamento LULUCF è entrato in vigore nel 2018 ma si applica dal 2021, quindi l'attuazione è solo agli inizi.

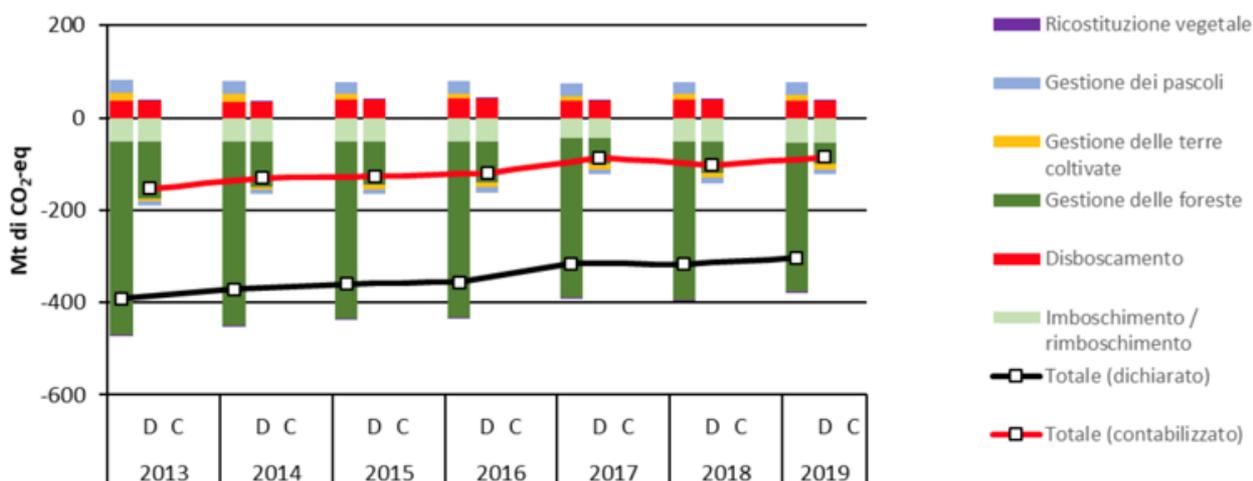
I nuovi obiettivi della revisione della normativa LULUCF

Il percorso verso gli obiettivi climatici al 2030 e verso l'azzeramento delle emissioni nette entro il 2050 rende necessario l'**ampliamento** dei "**pozzi**" **naturali di assorbimento**, ossia dei sistemi che siano in grado di assorbire maggiori quantità di carbonio rispetto a quelle emesse (suolo, foreste e oceani).

Secondo i dati del [Piano climatico 2030](#), il **settore LULUCF** dell'UE, che in passato è stato un pozzo di assorbimento netto importante, negli ultimi anni, ha visto **ridursi la sua capacità di assorbimento** fino a 263 milioni di tonnellate di CO₂equivalente nel 2018 (rispetto ai 300 milioni raggiunti in precedenza).

Il grafico seguente, tratto dalla [Relazione 2021 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima](#) della Commissione europea, mostra l'andamento decrescente degli assorbimenti (in verde) "dichiarati" (D) e contabilizzati (C) tra il 2013 e il 2019 nei paesi dell'UE. Secondo quanto riportato nella relazione, il calo degli assorbimenti di carbonio è dovuto a una combinazione di fattori, tra cui un aumento della domanda di legname (ad esempio nel 2018 in Finlandia), quote crescenti di foreste che raggiungono la maturità del raccolto (Estonia, Lettonia), l'aumento di perturbazioni naturali come le infestazioni di insetti (dal 2015 in Cechia), le tempeste (nel 2019 in Polonia), la siccità e gli incendi boschivi (ad esempio nel 2017 in Italia e Portogallo).

Andamento delle emissioni e degli assorbimenti nel settore dell'uso del suolo del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura tra il 2013 e il 2019



(Fonte: [Relazione 2021 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima](#))

La proposta della Commissione europea ([COM\(2021\)554](#)) intende, pertanto, **rafforzare il contributo del settore LULUCF** al più ambizioso obiettivo generale in materia di clima per il 2030, al fine di invertire il calo degli assorbimenti netti, stabilendo l'**obiettivo** generale dell'Unione di conseguire **assorbimenti netti** di gas a effetto serra nel settore LULUCF pari a **310 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente nel 2030**, come somma degli obiettivi degli Stati membri.

Il *target* di assorbimenti proposto è superiore a quanto stabilito dalla **normativa europea sul clima** (regolamento [UE 2021/1119](#)) che fissa (art. 4) il contributo degli assorbimenti netti all'obiettivo climatico per il 2030 a **225 milioni di tonnellate** di CO₂ equivalente, prevedendo al contempo che "al fine di potenziare il pozzo di assorbimento del carbonio in linea con l'obiettivo del conseguimento della neutralità climatica entro il 2050, l'Unione punta ad aumentare il volume del proprio pozzo netto di assorbimento del carbonio nel 2030". In fase di approvazione della normativa sul clima, la Commissione europea aveva **dichiarato** formalmente l'intenzione di portare il target di assorbimenti netti del carbonio oltre i 300 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente.

Nel seguente grafico, è illustrata la **progressione dell'obiettivo per il 2030** che, considerata la capacità attuale di assorbimento del carbonio (stimata in 268 MtCO₂), sarebbe innalzato dai 225 Mt di CO₂ previsti dalla normativa europea sul clima ai 310 Mt di CO₂ proposti con la riforma del regolamento LULUCF.



(Fonte: Commissione europea)

La proposta della Commissione intende perseguire la **neutralità climatica entro il 2035** nel

settore del **suolo**, compensando tutte le emissioni di gas a effetto serra derivanti dall'uso del suolo, dalla silvicoltura e dall'agricoltura con gli assorbimenti provenienti da questi tre settori a livello dell'UE. In sostanza, gli assorbimenti delle attività LULUCF si combinerebbero anche con le emissioni diverse dalla CO₂ provenienti dal settore agricolo, che attualmente è collocato all'interno del regolamento sulla condivisione degli sforzi come "agricoltura" (vengono infatti integrati nel regolamento, tra l'altro, i settori: fermentazione enterica; gestione del letame; risicoltura; suoli agricoli; incenerimento sul luogo di residui dell'agricoltura; altri fertilizzanti contenenti carbonio). Conseguentemente, si creerebbe un unico strumento di politica climatica che coprirebbe l'uso del suolo, le foreste e l'agricoltura. Secondo la Commissione, il settore del suolo, **dopo il 2035**, potrebbe addirittura successivamente generare **più assorbimenti che emissioni di gas serra**.

Per il conseguimento dei predetti obiettivi, l'articolo 1 della proposta di regolamento in esame apporta una serie di modifiche al regolamento vigente del 2018, che si configurano come modifiche minori al quadro LULUCF fino al 2025 e come modifiche più incisive al periodo tra il 2026 e il 2030.

Nuovi impegni e obiettivi degli Stati membri

I nuovi impegni e gli obiettivi degli Stati membri sono articolati in tre periodi di applicazione (*modifiche dell'articolo 4 del regolamento vigente*):

1. per il periodo **2021-2025**, si **conferma** il sistema vigente, in base al quale gli Stati membri sono impegnati a garantire che le emissioni di gas a effetto serra non superino gli assorbimenti secondo la citata "**regola del non debito**"; sono altresì confermati gli attuali meccanismi di contabilizzazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas serra risultanti dal settore LULUCF, sia la verifica del rispetto da parte degli Stati membri degli impegni; al fine di semplificare il quadro normativo per il settore, le attuali norme di contabilizzazione degli assorbimenti saranno applicate solo in questo periodo;
2. per il periodo **2026-2030**, l'obiettivo di 310 milioni di tonnellate di CO₂ di assorbimenti netti a livello dell'UE sarà ripartito assegnando agli Stati membri **obiettivi nazionali** ([Allegato II bis](#)): l'obiettivo dell'**Italia** al 2030 è quantificato in **-35.758 kt di CO₂ equivalente**; la Commissione europea adotterà atti di esecuzione per stabilire gli obiettivi annuali degli Stati membri per ogni anno tra il 2026 e il 2029, sulla base dei dati medi dell'inventario dei gas a effetto serra comunicati da ciascuno Stato membro per gli anni 2021-2023;
3. **dal 2031**, il settore LULUCF comprenderà le emissioni diverse dalla CO₂ del settore agricolo: a tal fine, gli Stati membri dovranno illustrare, entro il 30 giugno del **2024**, nei **piani nazionali per l'energia e il clima**, le modalità con cui intendono contribuire al conseguimento dell'obiettivo dell'Unione. La Commissione proporrà **entro la fine del 2025**, alla luce dei piani presentati, gli **obiettivi** degli Stati membri **per il periodo successivo al 2030**.

La fissazione di obiettivi nazionali annuali vincolanti per l'assorbimento dei gas a effetto serra si accompagnerà all'applicazione di disposizioni per il mancato rispetto di tali obiettivi, che - sulla scorta di quanto previsto nel regolamento ESR - si tradurrebbero in una sorta di **penalizzazione**, consistente in un aggravio del quantitativo di emissioni da comunicare nell'anno successivo a quello in cui si rileva un deficit di assorbimenti.

La proposta della Commissione, inoltre, introduce delle novità nell'utilizzo della **flessibilità**, non consentendo il "trasferimento" degli assorbimenti in eccedenza alla fine del periodo 2021-2025 al periodo dal 2026 al 2030 (si sopprime infatti il paragrafo 3 dell'articolo 12 del regolamento).

Per gli anni 2026-2030 è previsto un **nuovo meccanismo di flessibilità** (*nuovo articolo 13 ter*), corrispondente a una quantità di **178 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente**, a cui gli Stati membri potranno ricorrere in caso di saldo positivo delle emissioni a certe condizioni e che dovrebbe essere alimentato con una quota degli assorbimenti inutilizzati. Come specificato nel considerando (12), la soppressione delle attuali norme contabili dopo il 2025 (tra le quali

l'esclusione dalla contabilizzazione delle emissioni risultanti da disturbi naturali), rende necessaria l'introduzione di disposizioni alternative per le perturbazioni naturali, quali incendi, parassiti e tempeste, al fine di **affrontare le incertezze dovute ai processi naturali o ai cambiamenti climatici** nel settore dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura.

Nel corso delle discussioni in sede di Gruppo lavoro svolte, la maggior parte delle domande e delle preoccupazioni finora espresse sulla nuova proposta di regolamento ha riguardato gli obiettivi nazionali per il 2030, il quadro previsto per il periodo successivo al 2030, le flessibilità progettate per aiutare gli Stati membri a conformarsi ai loro obiettivi (compresa l'interazione con le flessibilità e la riserva aggiuntiva proposta nell'ESR), nonché il meccanismo di compliance e sanzionatorio.

La proposta modifica inoltre il regolamento c.d. "Governance" (regolamento UE [2018/1999](#), articolo 38) per disporre la **revisione** completa da parte della Commissione europea, nel 2025, dei dati **degli inventari nazionali** presentati dagli Stati membri al fine di fissare gli obiettivi annuali LULUCF degli Stati membri per il periodo 2026-2030.

Modifica lo stesso regolamento (art. 4) per disporre che gli Stati membri includano nei piani nazionali per l'energia e il clima (PNIEC) sia gli obiettivi nazionali in materia di assorbimento netto dei gas ad effetto serra, sia, le misure con cui, dopo il 2030, intendono contribuire all'azzeramento delle emissioni e quindi generare emissioni negative (vedi *supra*).

PAC e strategia delle foreste

Come evidenziato nella relazione del Governo, trasmessa alle Camere ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, il regolamento LULUCF presenta **sinergie con la politica agricola comune** (PAC), atteso che i primi due periodi di conformità, 2021-2025 e 2026-2030, per i quali la proposta di regolamento disciplina impegni ed obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici, si intrecciano con due periodi programmatici della PAC: 2014-2020, con un periodo transitorio nel 2021 e 2022, e 2023-2027.

L'azione per il clima ha rappresentato una delle principali novità negli obiettivi già nella PAC 2014-2020. La nuova PAC 2023-2027, recentemente approvata in via definitiva dopo un lungo negoziato, definisce un quadro normativo e politico-programmatico volto ad accrescere il potenziale **contributo della PAC agli obiettivi ambientali e climatici**, con un incremento del livello di ambizione che gli Stati membri dovranno far proprio in fase di elaborazione del Piano strategico nazionale (condizionalità rafforzata, regimi per il clima e l'ambiente, misure agro-ambientali dello sviluppo rurale). Le misure della PAC dovrebbero pertanto contribuire al raggiungimento di diversi degli obiettivi posti dalla proposta di regolamento.

La relazione evidenzia, inoltre, che all'interno dell'Inventario nazionale dei gas serra sono già valorizzati i contributi alla mitigazione dei cambiamenti climatici di alcune modalità di gestione delle terre agricole e dei pascoli finanziate dalla PAC, nella fattispecie: agricoltura biologica, agricoltura integrata, agricoltura conservativa, pascoli biologici e pascoli gestiti diversi dai pascoli biologici.

Si segnala, inoltre, che fa parte del pacchetto Fit for 55% anche la [Strategia forestale per il 2030](#), che è volta ad incrementare la tutela delle foreste e dei bacini naturali di assorbimento del carbonio.

Nella **riunione del Consiglio dei ministri dell'agricoltura dell'11 e del 12 ottobre** scorso, si è proceduto a uno scambio di opinioni sul potenziale contributo dei settori agricolo e forestale al nuovo pacchetto "Pronti per il 55%". I ministri hanno discusso le sfide e le opportunità poste dall'iniziativa. Tra i punti sollevati figuravano la possibile sovrapposizione con la nuova politica agricola comune (PAC) e la necessità di tenere conto dei diversi punti di partenza degli Stati membri nella definizione degli obiettivi climatici. Un messaggio chiave dei ministri è stato che dovrebbe sempre essere **garantito l'obiettivo principale della PAC in materia di sicurezza alimentare**. Varie delegazioni hanno inoltre chiesto che sia effettuata una valutazione d'impatto

del pacchetto. Per quanto riguarda le **foreste**, i ministri hanno riconosciuto il loro ruolo essenziale come pozzi di assorbimento del carbonio e nel preservare la biodiversità, ma hanno sottolineato che la sfida principale sarà trovare un **equilibrio tra gli obiettivi ambientali più ambiziosi per la silvicoltura e gli aspetti sociali ed economici della sostenibilità forestale**. Da ultimo, si segnala che il 15 dicembre 2021 la Commissione europea ha presentato una comunicazione sui "[Cicli del carbonio sostenibili](#)", in cui definisce azioni a breve e medio termine per incrementare gli assorbimenti del carbonio dall'atmosfera. Tra le misure previste la promozione di pratiche di sequestro del carbonio nell'ambito della [politica agricola comune \(PAC\)](#) e di programmi dell'UE quali [LIFE](#) e la missione di ricerca "Un patto per il suolo per l'Europa" di [Orizzonte Europa](#).

Revisione del Regolamento sulla condivisione degli sforzi (ESR)- COM(2021)555

L'articolo 1 della proposta della Commissione [COM\(2021\)555](#) modifica il regolamento cosiddetto sulla **condivisione degli sforzi** (*Effort sharing regulation* - "ESR", regolamento UE [2018/842](#)), che assegna agli Stati membri - per gli anni 2021-2030 - **obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nei settori non interessati né dal sistema ETS né dal regolamento sull'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura (LULUCF)**.

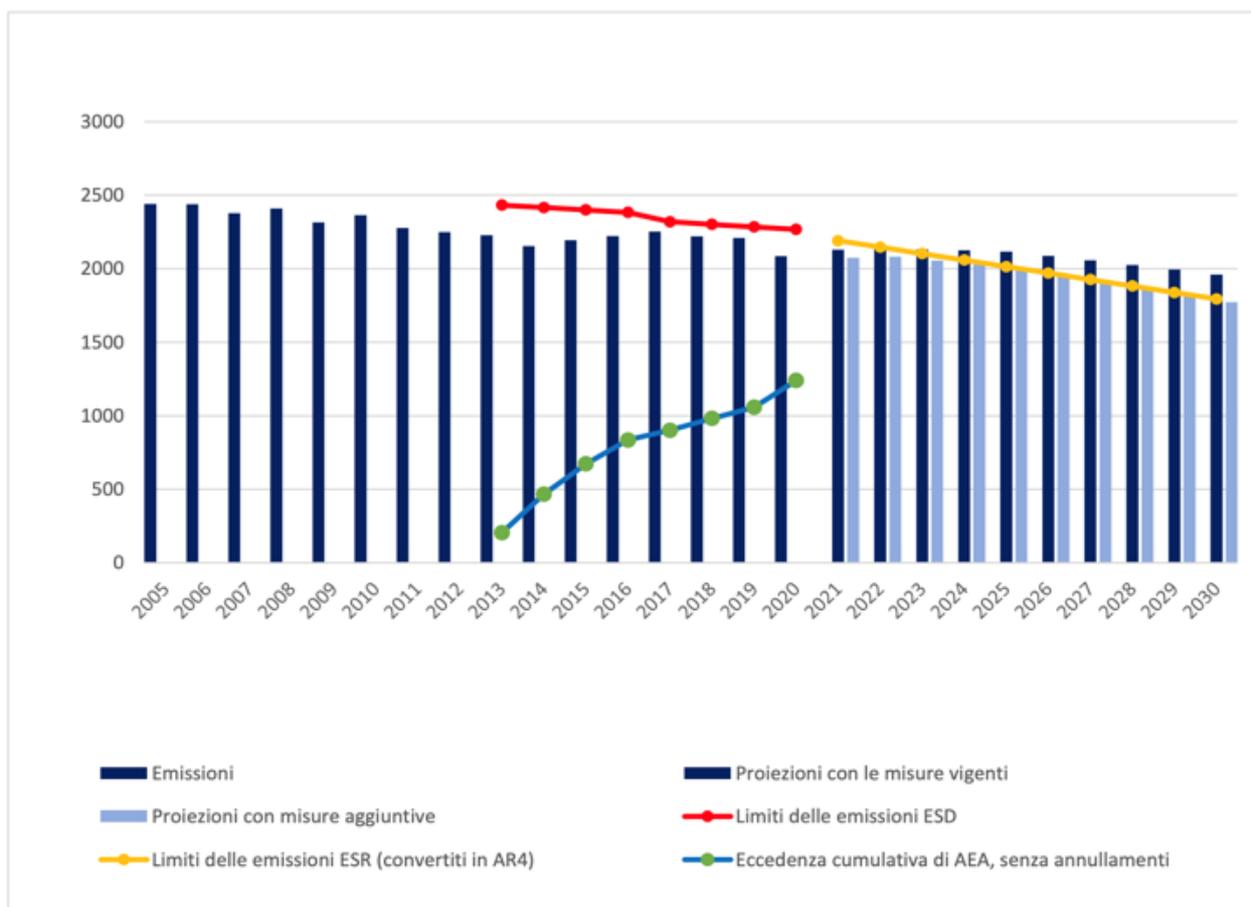
Si tratta dei seguenti settori: **trasporti** (ad eccezione dell'aviazione e dei trasporti marittimi internazionali), **edilizia**, **agricoltura**, **impianti industriali** (a minore intensità energetica), **rifiuti**. La proposta della Commissione conferma l'ambito di applicazione del regolamento vigente. I **trasporti** e gli **edifici**, pur interessati dalla realizzazione del nuovo sistema di scambio di quote di emissioni separato, restano nell'ambito di applicazione del regolamento, come pure le emissioni del **trasporto marittimo intra-UE** a cui sarà esteso il sistema ETS. Ciò in quanto, ad avviso della Commissione, un prezzo del carbonio non consentirebbe individualmente di conseguire in maniera efficiente la trasformazione richiesta nei settori interessati e, pertanto, sarebbe prematuro lasciare la diminuzione mirata delle emissioni generate dagli edifici e dal trasporto su strada esclusivamente allo scambio di quote di emissioni.

Il regolamento stabilisce inoltre le assegnazioni annuali di emissioni (AEA, *Annual Emissions Allocations*) che gli Stati membri devono rispettare.

Secondo la [Relazione 2021 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima](#) della Commissione europea il regime della condivisione degli sforzi ha consentito nel tempo di mantenere le emissioni al di sotto dei livelli fissati e contribuito a raggiungere l'obiettivo globale di riduzione fissato per il 2020 già prima della crisi causata dalla pandemia di COVID-19.

La tabella che segue illustra: 1) l'andamento complessivo a livello dell'UE nei settori interessati dalla normativa sulla condivisione degli sforzi negli anni tra il 2005 e il 2020; 2) le proiezioni per gli anni 2020-2030 sulla base delle misure vigenti (blu scuro) e delle misure aggiuntive (blu chiaro).

Andamento delle emissioni nei settori ESR nel periodo 2005-2030 e AEA, nell'UE-27 e in Islanda e Norvegia (in Mt di CO₂-eq)



(Fonte: [Relazione 2021 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima](#))

Nuovi obiettivi

Il **regolamento vigente** prevede che gli Stati membri conseguano collettivamente, entro il 2030, una **riduzione del 30%** delle emissioni soggette alla sua applicazione **rispetto ai livelli del 2005**. Gli obiettivi nazionali sono ripartiti tra i singoli Stati membri sulla base del PIL pro capite. La disciplina non fissa obiettivi specifici per i singoli settori, lasciando agli Stati membri la responsabilità di decidere come e dove attuare le necessarie riduzioni, ad esempio misure per promuovere il trasporto pubblico, schemi di sostegno per l'ammodernamento degli edifici, sistemi di riscaldamento e raffrescamento più efficienti.

Secondo la Commissione, la revisione degli obiettivi si rende necessaria poiché, a **normativa invariata**, i settori ESR conseguirebbero congiuntamente entro il 2030 una **riduzione** delle emissioni del **32%** (rispetto al 2005), un risultato superiore all'obiettivo di riduzione del 30%, ma insufficiente al raggiungimento dell'obiettivo globale di riduzione del 55% delle emissioni nel 2030 (rispetto al 1990) stabilito dalla normativa europea sul clima.

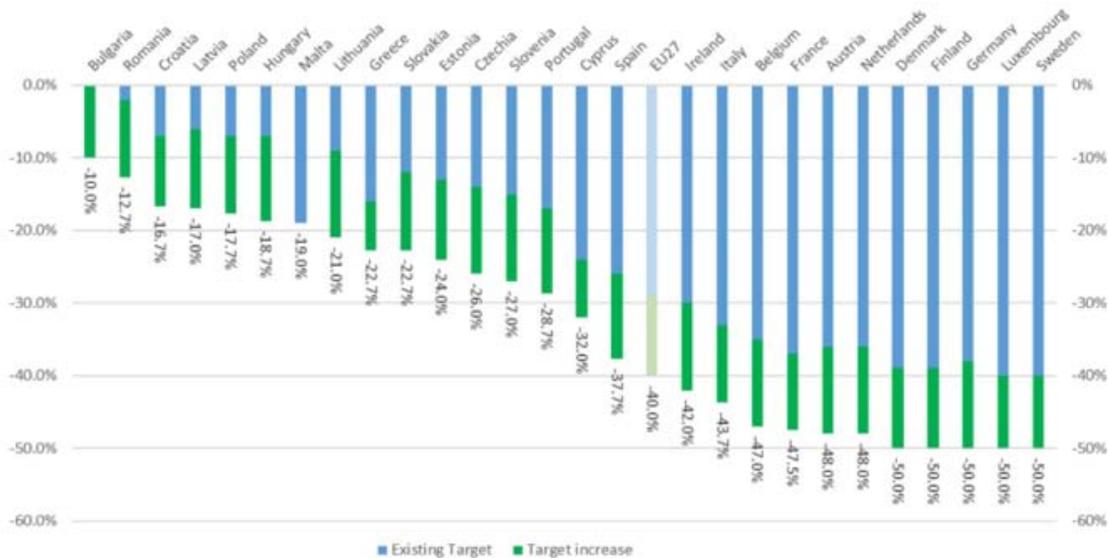
Per tale ragione, la proposta della Commissione aggiorna l'obiettivo di **riduzione** delle emissioni **a livello dell'UE** nei settori ESR **entro il 2030**, dal 30 al **40%** rispetto al 2005 (modifica all'art. 1 del reg. 2018/842).

Come specificato nella relazione trasmessa dal Governo al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, tale obiettivo è ripartito a livello nazionale sulla base del PIL pro capite aggiornato al 2017-2019, a cui sono applicati degli aggiustamenti sulla base del principio costo-efficacia. Conseguentemente, sono aggiornati gli **obiettivi nazionali** di riduzione al 2030 (rispetto al 2005) assegnati agli Stati membri fissandoli in un intervallo **tra il -10% e il -50%** rispetto ai livelli del 2005.

Nella relazione che accompagna la proposta della Commissione, si sottolinea che l'aumento degli obiettivi nazionali nel quadro del regolamento Condivisione degli sforzi richiede una revisione dell'equità e dell'efficienza dei costi all'interno dello strumento. Per quanto concerne l'equità, la valutazione di impatto conclude che un aggiornamento dell'approccio di fissazione degli obiettivi basato sul PIL pro capite è comunque adeguato, pur applicando una quantità limitata di correzioni mirate per affrontare le preoccupazioni concernenti l'efficienza sotto il profilo dei costi.

L'Italia dovrebbe passare dall'attuale -33% al **-43,7%**, il contributo della Germania dal -38% al -50%, della Francia dal -37% al -47,5%, della Spagna dal -26% al -37,7%, come si evince nell'[allegato](#) e nella seguente tabella in cui sono riportati gli obiettivi esistenti e i nuovi obiettivi introdotti dalla proposta della Commissione.

Nuovi obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra nei settori ESR
(Fonte: Commissione europea)



Livelli annuali di emissione

La fissazione di nuovi obiettivi nazionali vincolanti rende necessaria la fissazione di nuovi limiti, espressi in **assegnazioni annuali di emissioni (AEA)** in tonnellate di CO2 equivalente, che portino progressivamente all'obiettivo di ciascuno Stato membro per il 2030 e che sono disposti lungo traiettorie lineari, che iniziano, a seconda dei vari anni del periodo considerato, con il livello medio delle emissioni nel periodo 2016-2018 (per gli anni 2021 e 2022) ovvero con le assegnazioni annuali di emissioni nel 2022 e nel 2024, e che termineranno nel 2030 con il traguardo finale indicato per ciascuno di essi (modifiche all'articolo 4, par. 2, del regolamento 2018/842).

La **Commissione europea** adotta **atti di esecuzione** per fissare le **assegnazioni annuali** di emissioni **per ogni Stato membro** per gli anni 2021-2030 in tonnellate di CO2 equivalente in conformità con le citate traiettorie lineari.

Nel 2017 la Commissione ha rivisto le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per gli anni 2017-2020 (cfr. decisione [\(UE\) 2017/1471](#)) attribuendo all'Italia 299.378.714 tonnellate di CO2 equivalente per il 2020 contro le 307.153.729 tonnellate per il 2017.

Meccanismi di flessibilità

La proposta della Commissione conferma gli strumenti di flessibilità previsti a favore degli Stati membri qualora lo Stato Membro non riesca a rispettare il *target* emissivo annuale, al fine di perseguire l'obiettivo di riduzione secondo il criterio del costo efficace.

In particolare, ciascuno Stato membro può accumulare le quote di emissioni non utilizzate nell'anno di

riferimento per utilizzarle negli anni successivi (il cosiddetto *banking*) ovvero può prendere in prestito fino al 5% delle quote dalla sua assegnazione per l'anno successivo per utilizzarle nel periodo di riferimento (il cosiddetto *borrowing*). Sempre ai fini del raggiungimento degli obiettivi annuali, lo stesso tipo di flessibilità continua ad essere previsto anche tra Stati membri, i quali possono trasferire agli altri fino al 5% della loro assegnazione annuale ovvero la parte in eccesso loro assegnata rispetto alle emissioni effettive del periodo di riferimento.

E' **confermato** il meccanismo della **riserva di sicurezza** (un volume di quote pari a **105 Mt**, milioni di tonnellate, articolo 11 del vigente regolamento [2018/842](#)), destinata ai Paesi con PIL pro capite 2013 inferiore alla media EU che, al 2020, abbiano effettuato maggiori riduzioni rispetto al proprio target (*overachievement*).

E', altresì, **confermata** la cosiddetta "**flessibilità LULUCF**", ossia la possibilità per uno Stato membro di **compensare** le **emissioni eccedenti** la sua assegnazione annuale con la quota dei **crediti** generati dagli **assorbimenti** netti risultanti dalla gestione del **suolo** (settore LULUCF) fino al 2030. Tale quota, pari a 280 milioni di tonnellate di CO₂, è suddivisa tra i diversi Stati membri: l'**Italia** può pertanto trasferire **11,5 Mt di CO₂** equivalente dal settore LULUCF ai settori ESR. La disciplina attuale consente di fruire di tali compensazioni durante l'intero periodo di adempimento: la proposta della Commissione, invece, **limita** l'utilizzo di tale flessibilità suddividendolo **in due periodi** di cinque anni (**2021-2025 e 2026-2030**) per ognuno dei quali può essere utilizzata al massimo la **metà** dell'importo totale consentito (modifiche all'articolo 7 del regolamento ESR).

Al riguardo, appare opportuno chiarire il rapporto con le misure previste nell'ambito della disciplina LULUCF.

Come sottolineato nel considerando (18), la fissazione di obiettivi più ambiziosi tramite la revisione del regolamento LULUCF ridurrà la capacità degli Stati membri di generare assorbimenti netti che possono essere usati per garantire la conformità al regolamento ESR. Inoltre, la ripartizione dell'uso della flessibilità LULUCF su due periodi di tempo distinti limiterà ulteriormente la disponibilità di assorbimenti netti da utilizzare a tali fini. Di conseguenza, alcuni Stati membri potrebbero incontrare difficoltà nel conseguire i loro obiettivi. Per tale ragione, la proposta introduce una **riserva supplementare** (*nuovo articolo 11 bis del regolamento ESR*), costituita da eventuali **crediti** generati dagli **assorbimenti** netti del settore LULUCF inutilizzati e in eccedenza rispetto agli obiettivi assegnati agli Stati membri ai sensi del regolamento LULUCF. Tale riserva potrà essere **utilizzata** dagli Stati membri, **alla fine del secondo periodo** di conformità (2026-2030), per rispettare l'obiettivo assegnato, **a condizione** che il target collettivo **a livello dell'UE per il 2030, ovvero la riduzione di emissioni del 55%** sia stato **conseguito** con un contributo massimo di **225 Mt CO₂eq** (milioni di tonnellate di anidride carbonica equivalente) **di assorbimenti netti**, come previsto dalla normativa europea sul clima. La riserva è **volontaria** in quanto gli Stati membri possono decidere di non contribuirvi né beneficiarne notificando la propria intenzione alla Commissione entro sei mesi dall'entrata in vigore del regolamento proposto.

La citata relazione del Governo segnala che è in corso di valutazione l'obiettivo nazionale previsto per l'Italia anche in considerazione dell'applicazione del principio di costo-efficacia e delle modalità con cui sono stati presi in considerazione gli indirizzi delineati nelle [conclusioni](#) del Consiglio Europeo del 10 dicembre 2020 (confermati dalle [conclusioni](#) del Consiglio Europeo del 23 maggio 2021), sulla base dei quali "il nuovo obiettivo 2030 deve essere conseguito in maniera tale da preservare la competitività dell'UE e tener conto dei diversi punti di partenza, delle specifiche situazioni nazionali e del potenziale di riduzione delle emissioni degli Stati membri, compresi gli Stati membri insulari e le isole, come pure degli sforzi compiuti".

La relazione segnala, inoltre, che si ritiene necessario salvaguardare, durante il negoziato, tutte le flessibilità previste, con particolare riferimento alla riserva di sicurezza, elemento fortemente voluto dall'Italia durante il negoziato precedente, al fine di bilanciare l'applicazione del parametro PIL pro-capite per la suddivisione degli sforzi tra gli Stati membri.

Nella relazione si segnala infine che l'aumento dell'obiettivo di riduzione previsto dalla proposta

di regolamento, richiederà misure aggiuntive a livello nazionale rispetto a quanto previsto dal Piano Integrato per l'energia e clima (PNIEC) trasmesso alla Commissione europea. A tal fine è prevista una revisione del PNIEC che terrà conto di nuovi obiettivi europei in materia di clima ed energia, nonché del Piano nazionale di ripresa e resilienza PNRR.

La riduzione delle emissioni a livello nazionale (a cura del Servizio Studi)

Nella "Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra" allegata al DEF 2021, viene evidenziato, relativamente agli obiettivi da raggiungere entro il 2020, che "sulla base degli scenari emissivi più aggiornati, la piena attuazione delle politiche e misure ad oggi approvate permette all'Italia di ottenere riduzioni di emissione superiori a quelle necessarie per adempiere agli obiettivi di cui alla Decisione 406/2009/CE (Decisione 'Effort Sharing')".

La stessa relazione fornisce le stime delle emissioni di gas serra (riferite sia ai settori ETS che non-ETS) fino al 2030, le quali evidenziano, per l'Italia, che l'implementazione delle misure previste dal Piano nazionale per l'energia e il clima (PNIEC) dovrebbe consentire il raggiungimento sia degli obiettivi per i settori ETS (con le misure previste dal PNIEC la riduzione al 2030, rispetto al 2005, dovrebbe essere del 61%) che di quelli per i settori non-ETS (con le misure previste dal PNIEC la riduzione al 2030, rispetto al 2005, dovrebbe essere del 39%).

La tabella seguente, tratta dalla relazione citata, evidenzia altresì la variazione stimata delle emissioni totali (nello scenario PNIEC) rispetto al 1990.

	1990	2005	2020	2025	2030
Emissioni totali (scenario PNIEC)	518,7	589,0	379,4	342,0	303,3
Riduzione rispetto al 1990		13,6%	-26,9%	-34,1%	-41,5%
Emissioni ETS			124,4	108,4	95,7
Riduzione rispetto al 2005			-49,7%	-56,2%	-61,3%
Emissioni non ETS			254,0	231,3	205,2
Riduzione rispetto al 2005			-25,0%	-31,7%	-39,4%

Le emissioni/assorbimenti derivanti da variazioni di uso dei suoli e dalle foreste non sono incluse nel totale.

Nella relazione viene però anche sottolineato che tale analisi fa riferimento ad uno scenario ormai superato, che non tiene conto del nuovo obiettivo vincolante di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 (elevando il precedente obiettivo del 40%).

Come ricordato nella medesima relazione, nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il più ampio stanziamento di risorse è previsto per la missione 'Rivoluzione verde e transizione ecologica', alla quale è "destinato più del 31% dell'ammontare complessivo del Piano, per circa 70 miliardi di euro per intensificare l'impegno dell'Italia in linea con gli obiettivi ambiziosi del Green Deal sui temi legati all'efficienza energetica e riqualificazione degli edifici, mobilità sostenibile, potenziando le infrastrutture e le ciclovie e rinnovando in modo deciso il parco circolante del TPL, per incrementare la quota di energia prodotta da rinnovabili e stimolare la filiera industriale, inclusa quella dell'idrogeno, e digitalizzare le infrastrutture di rete". L'importo indicato nella citata relazione sembra corrispondere al totale delle risorse che nel testo finale del PNRR sono state poi destinate alla missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (pari a 69,93 miliardi di euro).

Si fa altresì notare che nel Piano nazionale italiano di ripresa e resilienza (PNRR) viene evidenziato che "il Piano Nazionale integrato Energia e Clima (PNIEC) e la Strategia di Lungo

Termine per la Riduzione delle Emissioni dei Gas a Effetto Serra, entrambi in fase di aggiornamento per riflettere il nuovo livello di ambizione definito in ambito europeo, forniranno l'inquadramento strategico per l'evoluzione del sistema".

Nella risposta all'[interrogazione 3/02399](#), resa nella seduta del 14 luglio 2021, il Ministro della transizione ecologica ha sottolineato che "il Governo sta lavorando all'aggiornamento del PNIEC, che sarà occasione di confronto con le Commissioni parlamentari competenti. Affronteremo il tema dei target, ma anche di come arrivare a ottenerli e di quali effetti gestire, cercando di coniugare sostenibilità, competitività e sicurezza".

Gli obiettivi indicati nel PNRR sono ripresi dalla proposta di Piano per la transizione ecologica (PTE) presentata per il parere al Parlamento ([atto del Governo n. 297](#)) in attuazione della disposizione recata dall'art. 4 del D.L. 22/2021, su cui la Commissione Ambiente della Camera dei Deputati ha espresso un [parere](#) in data 15 dicembre 2021.

Per informazioni sul PNIEC e sul Piano per la transizione ecologica si rinvia al seguente [tema](#) del Servizio Studi.

Fondo sociale per il clima - COM(2021)568

La [proposta di regolamento COM\(2021\)568](#) istituisce il Fondo sociale per il clima per il periodo 2025-2032, con l'obiettivo generale di contribuire alla transizione verso la neutralità climatica affrontando l'impatto sociale dell'inclusione, nell'ambito di applicazione del sistema ETS, delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'edilizia e dal trasporto. L'obiettivo specifico del Fondo è sostenere le famiglie vulnerabili, le microimprese vulnerabili e gli utenti vulnerabili dei trasporti mediante un **sostegno diretto al reddito** a carattere **temporaneo, misure e investimenti** volti ad aumentare l'efficienza energetica degli edifici, la decarbonizzazione del riscaldamento e del raffrescamento degli edifici, compresa l'integrazione dell'energia da fonti rinnovabili, e un migliore accesso alla mobilità e ai trasporti a zero e a basse emissioni.

Per "**famiglie vulnerabili**" si intendono le famiglie in condizioni di povertà energetica o le famiglie, anche quelle a reddito medio-basso, che risentono in modo significativo dell'impatto sui prezzi dell'inclusione dell'edilizia nell'ambito di applicazione della direttiva ETS e che non hanno i mezzi per ristrutturare l'edificio che occupano; per "**microimprese vulnerabili**", le microimprese che risentono in modo significativo dell'impatto sui prezzi dell'inclusione dell'edilizia nell'ambito di applicazione della direttiva ETS e che non hanno i mezzi per ristrutturare l'edificio che occupano; per "**utenti vulnerabili dei trasporti**", gli utenti dei trasporti, anche di famiglie a reddito medio-basso, che risentono in modo significativo dell'impatto sui prezzi dell'inclusione del trasporto su strada nell'ambito di applicazione della direttiva ETS e che non hanno i mezzi per acquistare veicoli a zero e a basse emissioni o per passare a modi di trasporto alternativi sostenibili, compresi i trasporti pubblici, in particolare nelle zone rurali e remote.

Per accedere al Fondo, ogni **Stato membro** deve presentare alla Commissione europea un **Piano sociale per il clima** in cui stabilisce le misure e gli investimenti da finanziare, i costi previsti, i traguardi e gli obiettivi intermedi per la loro realizzazione. La Commissione dovrà valutare tali piani e approvarli in base alla loro pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza.

Gli interventi finanziabili tramite le risorse del Fondo dovrebbero essere **cofinanziati** dagli **Stati membri**, che dovrebbero **concorrere per almeno il 50% della spesa** utilizzando, tra l'altro, i proventi della vendita all'asta di emissioni per l'edilizia e i carburanti per il trasporto stradale. *Con la proposta di ricorrere a finanziamenti nazionali di pari importo, il Fondo mobiliterebbe 144,4 miliardi di euro. Nel corso delle discussioni finora svolte nel Gruppo di lavoro del Consiglio sarebbero emerse preoccupazioni circa la quota di cofinanziamento del 50% del Fondo da parte degli Stati membri, da alcuni giudicata elevata.*

Dotazione finanziaria

La dotazione finanziaria complessiva del Fondo ammonta **72,2 miliardi di euro** correnti, che dovrebbero corrispondere, in linea di principio, al 25 % delle entrate previste dall'inclusione dell'edilizia e del trasporto su strada nell'ambito di applicazione della direttiva ETS, così suddivisi:

- **23,7 miliardi** per il periodo **2025-2027**;
- **48,5 miliardi** per il periodo **2028-2032**.

Gli adeguamenti del quadro di bilancio dell'Unione necessari saranno presentati dalla Commissione nell'ambito del prossimo pacchetto sulle risorse proprie, compresa una proposta di modifica del quadro finanziario pluriennale.

Ripartizione delle risorse per Stato membro

Ciascuno Stato membro avrebbe a disposizione un **ammontare massimo di risorse** conformemente alla **metodologia di calcolo** fissata negli [allegati I e II](#) della proposta di regolamento.

La metodologia terrebbe conto delle **variabili** seguenti con riguardo a ogni Stato membro:

- popolazione a rischio di povertà che vive nelle zone rurali (2019);
- emissioni di biossido di carbonio derivanti dall'uso di combustibili da parte delle famiglie (media 2016-2018);
- percentuale delle famiglie a rischio di povertà con arretrati nel pagamento delle bollette (2019);
- popolazione totale (2019);
- RNL pro capite dello Stato membro, misurato in standard di potere d'acquisto (2019);
- quota delle emissioni di riferimento per trasporto stradale ed edifici (media 2016-2018).

Come può evincersi dalla tabella sottostante, la **Polonia** sarebbe il Paese che otterrebbe **più risorse** (circa 12,7 miliardi di euro, pari al 17,61% del totale). Tra i Paesi più grandi: **l'Italia** avrebbe diritto a **circa 7,8 miliardi di euro** (10,81% del totale); la **Germania** a 5,9 miliardi di euro (8,19% del totale); la **Spagna** a circa 7,6 miliardi di euro (10,53% del totale); la **Francia** a circa 8,1 miliardi di euro (11,20% del totale).

Dotazione finanziaria massima per Stato membro dell'UE				
Stato membro	Quota come % del totale	TOTALE 2025-2032 (in EUR, a prezzi correnti)	Importo per il periodo 2025-2027 (in EUR, a prezzi correnti)	Importo per il periodo 2028-2032 (in EUR, a prezzi correnti)
Belgio	2,56	1 844 737 639	605 544 073	1 239 193 566
Bulgaria	3,85	2 778 104 958	911 926 420	1 866 178 538
Cechia	2,40	1 735 707 679	569 754 460	1 165 953 219
Danimarca	0,50	361 244 536	118 580 270	242 664 266
Germania	8,19	5 910 983 488	1 940 308 984	3 970 674 504
Estonia	0,29	207 004 992	67 950 392	139 054 600
Irlanda	1,02	737 392 966	242 052 816	495 340 150
Grecia	5,52	3 986 664 037	1 308 641 796	2 678 022 241
Spagna	10,53	7 599 982 898	2 494 731 228	5 105 251 670
Francia	11,20	8 087 962 701	2 654 912 964	5 433 049 737
Croazia	1,94	1 403 864 753	460 825 411	943 039 343
Italia	10,81	7 806 923 117	2 562 660 358	5 244 262 759
Cipro	0,20	145 738 994	47 839 531	97 899 463
Lettonia	0,71	515 361 901	169 170 042	346 191 859
Lituania	1,02	738 205 618	242 319 573	495 886 046
Lussemburgo	0,10	73 476 421	24 118 991	49 357 430
Ungheria	4,33	3 129 860 199	1 027 391 783	2 102 468 416
Malta	0,01	5 112 942	1 678 348	3 434 594
Paesi Bassi	1,11	800 832 270	262 877 075	537 955 195
Austria	0,89	643 517 259	211 237 660	432 279 599
Polonia	17,61	12 714 118 688	4 173 471 093	8 540 647 595
Portogallo	1,88	1 359 497 281	446 261 573	913 235 708
Romania	9,26	6 682 901 998	2 193 694 977	4 489 207 021
Slovenia	0,55	397 623 987	130 522 001	267 101 985
Slovacchia	2,36	1 701 161 680	558 414 568	1 142 747 112
Finlandia	0,54	386 966 933	127 023 772	259 943 161

Piani sociali per il clima

Ciascuno Stato membro dovrebbe presentare alla Commissione europea un Piano sociale per il clima - **insieme all'aggiornamento del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima** -, contenente una serie di misure e di investimenti coerenti per affrontare l'impatto dei prezzi del carbonio sulle famiglie, sulle microimprese e sugli utenti dei trasporti più vulnerabili.

Il Piano sociale per il clima dovrebbe comprendere progetti nazionali volti a finanziare misure e investimenti per:

- aumentare l'efficienza energetica degli edifici, attuare misure di miglioramento dell'efficienza energetica, procedere alla ristrutturazione edilizia e decarbonizzare il riscaldamento e il raffrescamento degli edifici, anche integrando la produzione di energia da fonti rinnovabili;
- aumentare la diffusione della mobilità e dei trasporti a zero e a basse emissioni.

Il Piano dovrebbe tra l'altro anche presentare una **stima** dei probabili **effetti dell'aumento dei prezzi** sulle famiglie, in particolare sull'incidenza della povertà energetica, sulle microimprese e sugli utenti dei trasporti, che comprenda in particolare una stima e l'individuazione delle famiglie

vulnerabili, delle microimprese vulnerabili e degli utenti vulnerabili dei trasporti. Tali effetti dovrebbero essere analizzati con un livello sufficiente di disaggregazione regionale, tenendo conto di elementi quali l'accesso ai trasporti pubblici e ai servizi di base e individuando le zone più colpite, in particolare i territori remoti e rurali.

Il Piano dovrebbe altresì delineare le modalità per il monitoraggio e l'attuazione efficaci del Piano, nonché presentare i **traguardi e gli obiettivi intermedi** previsti e un calendario indicativo dell'attuazione delle misure e degli **investimenti da completare entro il 31 luglio 2032**, i costi totali stimati del Piano stesso e il contributo nazionale previsto.

Valutazione

La Commissione europea dovrebbe valutare la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza dei Piani (articolo 15). In caso di valutazione positiva, la Commissione dovrebbe adottare una **decisione di esecuzione** (articolo 16) e successivamente concludere un accordo con lo Stato membro interessato (articolo 18).

Se il piano sociale per il clima, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi intermedi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una **modifica del piano** contenente i cambiamenti necessari debitamente giustificati.

La relazione trasmessa dal Governo ai sensi dell'articolo 6 della legge n.234 del 2012, nel giudicare positivamente la proposta, segnala che sono in corso di valutazione gli elementi costitutivi della proposta stessa nel più ampio quadro delle misure previste per evitare gli impatti distributivi delle proposte con specifico riferimento agli impatti derivanti dall'inclusione del trasporto su strada e degli edifici nell'ambito della direttiva ETS. Si ritiene indispensabile giungere ad un provvedimento che effettivamente risponda alle sfide poste dall'attuazione del pacchetto e che possa realizzare una transizione inclusiva, conciliando gli obiettivi ambientali con la minimizzazione dei possibili impatti a livello sociale, economico e produttivo.

Nella relazione si sottolinea, inoltre, l'esigenza di tenere in debito conto i principi dell'uguaglianza di genere e delle pari opportunità. In merito si ricorda che le donne, che rappresentano l'85% delle famiglie monoparentali, potrebbero essere maggiormente colpite dalle misure di fissazione del prezzo del carbonio e che le persone con disabilità sono esposte a maggiore rischio di povertà ed esclusione sociale (il 28,5% rispetto al 18,6% senza disabilità nel 2019).

Si segnala, infine, che il 15 dicembre 2021 la Commissione europea ha presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio che definisce **orientamenti specifici per aiutare gli Stati membri** a elaborare e attuare politiche che assicurino una **transizione equa e inclusiva verso la neutralità climatica**, affrontando quindi gli effetti occupazionali e sociali legati alla transizione stessa.

A tal fine, la proposta invita gli Stati membri a fare un **uso ottimale dei finanziamenti pubblici e privati** a loro disposizione. Tra questi, un ruolo fondamentale sarà svolto dal [Fondo Sociale per il Clima](#) e da altri fondi già operativi, quali il [Meccanismo di transizione giusta](#) (che intende mobilitare circa 55 miliardi di euro nel periodo 2021-2027), il [Fondo sociale europeo Plus](#) (99,3 miliardi di euro per il periodo 2021-2027) e il [Dispositivo per la ripresa e la resilienza](#) (723,8 miliardi di euro in prestiti e sovvenzioni fino alla fine del 2026).

Esame presso le Istituzioni europee

Le proposte sono all'esame della Commissione per l'Ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI) del Parlamento europeo. Sono stati nominati relatori gli onorevoli Peter Liese (Germania, PPE, [COM\(2021\)551](#)), Sunčana Glavak (Croazia, PPE, [COM\(2021\)552](#)), Ville Niinistö (Finlandia, Verdi/ALE, [COM\(2021\)554](#)), Jessica Polfjärd (Svezia, PPE, [COM\(2021\)555](#)). La proposta di regolamento istitutiva del Fondo sociale per il clima è all'esame delle Commissioni riunite per l'Ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI) e per

l'Occupazione e gli affari sociali (EMPL). E' stata nominata relatrice per la commissione ENVI l'on. Esther De Lange (Paesi Bassi, PPE), mentre la commissione EMPL deve ancora nominare il relatore.

Il Consiglio dell'UE ha avviato l'esame delle proposte e del complessivo pacchetto "Fit for 55%" con una prima [riunione informale](#) dei ministri dell'ambiente e del clima degli Stati membri (20 e 21 luglio).

Le proposte relative alla riforma del sistema ETS, della normativa sulla condivisione degli sforzi (*effort sharing*) e dell'uso del suolo (LULUCF), sono all'esame del **Gruppo di lavoro sull'Ambiente** e del **Consiglio Ambiente** che ha tenuto un primo scambio di opinioni nella riunione del [6 ottobre](#) e che dovrebbe tornare a riunirsi il 20 dicembre. Il confronto è stato incentrato sulle interconnessioni tra le varie proposte, sull'equilibrio del pacchetto, sul loro contributo alla maggiore ambizione dell'UE in materia di clima, sulla distribuzione degli sforzi tra gli Stati membri e tra i settori economici interessati, nonché sull'impatto delle proposte sui cittadini.

Per quanto riguarda il Fondo sociale per il clima, il Consiglio dell'UE ha istituito un Gruppo *ad hoc* che si è riunito in modo informale in videoconferenza.

Il 25 novembre la presidenza slovena del Consiglio ha illustrato un [progress report](#) cui ha fatto seguito un secondo [report](#) del 6 dicembre, in cui si dà conto del dibattito preliminare che si sta svolgendo sui vari atti, dal quale stanno emergendo in questa fase richieste di approfondimento e di chiarimento su diversi profili delle proposte.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito [lpex](#):

- l'esame dell'atto [COM\(2021\)551](#) (riforma sistema ETS) risulta completato da parte del Senato francese, del Parlamento irlandese, del Parlamento della Repubblica Ceca, del *Sejm* polacco, e delle *Cortes Generales* spagnole che si sono pronunciate sul rispetto del principio di sussidiarietà. In particolare, il Parlamento irlandese (che ha esaminato congiuntamente anche gli atti [COM\(2021\)554](#), [COM\(2021\)555](#) e [COM\(2021\)568](#)) ha approvato un parere motivato in cui si ricorda che l'Irlanda ha di recente adottato una legge per il clima volta al raggiungimento della neutralità climatica nel 2050. L'esame nell'ambito del dialogo politico risulta avviato ed in corso da parte dei Parlamenti di Belgio, Finlandia, Malta, Paesi Bassi, Danimarca, Svezia Polonia, Romania, Ungheria, Repubblica Ceca;
- l'esame dell'atto [COM\(2021\)552](#) (contributo settore aereo) risulta concluso dal Parlamento irlandese, che ha adottato un parere motivato. Sulla sussidiarietà si è pronunciato positivamente il Senato francese, mentre un documento nell'ambito del dialogo politico è stato approvato dalle *Cortes Generales* spagnole e dal Senato della Repubblica Ceca. Quest'ultimo in particolare, pur concordando con il principio secondo cui "chi inquina paga", esprime riserve sulla tempistica di presentazione delle misure, destinate a incidere sul settore aereo. Nell'ambito del dialogo politico l'esame risulta avviato presso le Camere dei Rappresentanti di Belgio, Malta e Paesi Bassi, il Senato rumeno, e i Parlamenti di Polonia, Finlandia, Danimarca e Svezia;
- l'esame dell'atto [COM\(2021\)554](#) (LULUCF) risulta completato da parte del Senato francese e del Parlamento irlandese (vedi *supra*), che hanno adottato un parere motivato. Nell'ambito del dialogo politico, l'atto è stato esaminato dalle *Cortes Generales* spagnole, dal *Sejm* polacco e dal Senato della Repubblica Ceca ed è tuttora in corso di esame presso le Camere dei Rappresentanti di Belgio e Malta, il Senato polacco, il Senato rumeno, il Consiglio Nazionale della Repubblica Slovacca e i Parlamenti di Finlandia, Danimarca e Svezia;
- l'atto [COM\(2021\)555](#) (ESR) è stato esaminato con riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà dal Parlamento irlandese, che ha adottato un parere motivato (vedi *supra*), e dal Senato francese. Nell'ambito del dialogo politico le *Cortes Generales* spagnole, il *Sejm*

- polacco e il Senato della Repubblica Ceca, hanno approvato un documento e l'esame è tuttora in corso presso le Camere dei Rappresentanti di Belgio, Malta e Paesi Bassi, il Senato rumeno, il Senato polacco e i Parlamenti di Finlandia, Danimarca e Svezia;
- sull'atto [COM\(2021\)568](#) il Parlamento svedese e il Parlamento irlandese (vedi *supra*) hanno adottato un parere motivato. Nell'ambito del dialogo politico, il Senato francese, il Senato della Repubblica Ceca, le *Cortes Generales* spagnole, e il Parlamento polacco hanno approvato un documento. In particolare, il Senato polacco ha espresso preoccupazione in merito all'armonizzazione a livello dell'UE della definizione di povertà energetica, ritenendo che questa vada definita in relazione alle specifiche condizioni degli Stati membri. L'esame è in corso presso le Camere dei Rappresentanti di Belgio e Malta, i Parlamenti di Finlandia, Danimarca, Svezia e Lituania, il Senato dei Paesi Bassi, il Senato rumeno e il Consiglio nazionale della Repubblica slovacca.

Il Senato della Repubblica italiana ha avviato l'esame degli atti [COM\(2021\)551](#) e [COM\(2021\)568](#) presso la Commissione Politiche dell'Unione europea nell'ambito della procedura di controllo del principio di sussidiarietà.

