

dossier

Febbraio 2020

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio, nonché adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/2392 relativo alle attività di trasporto aereo e alla decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2015 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato

Atto del Governo n. 156



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

La verifica delle relazioni tecniche e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della Commissione Bilancio.

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai parlamentari, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – ✉ SBilancioCU@senato.it – 🐦 @SR_Bilancio

Nota di lettura n. 123



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

Verifica delle quantificazioni n. 187

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio del bilancio del Senato della Repubblica.

INDICE

PREMESSA	1
Capo I, artt. 1-3 (<i>Disposizioni generali</i>) e Capo II, art. 4 (<i>Autorità nazionale competente</i>)..	2
Capo III, artt. 5-12 (<i>Trasporto aereo</i>)	4
Capo IV, artt. 13-33 (<i>Impianti fissi</i>)	7
Capo V, Artt. 34-42 (<i>Disposizioni comuni per impianti fissi e operatori aerei</i>)	11
Capo VI artt. 43-47 (<i>Disposizioni transitorie e finali</i>)	16

INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO

Natura dell'atto:	Schema di decreto legislativo	
Atto del Governo n.	156	
Titolo breve:	Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio, nonché adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/2392 relativo alle attività di trasporto aereo e alla decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2015 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato	
Riferimento normativo:	Articolo 13 della legge 4 ottobre 2019, n.117	
Relazione tecnica (RT):	Presente	
	Senato	Camera
	13 ^a (Territorio, ambiente, beni ambientali)	
Commissione competente:	5 ^a Bilancio, 8 ^a (Lavori pubblici, comunicazioni) e 14 ^a (Politiche dell'Unione europea)	VIII Ambiente, XIV Politiche dell'Unione Europea, V Bilancio

PREMESSA

Lo schema in esame, che si compone di 47 articoli e 4 allegati, opera una riscrittura completa dell'attuale disciplina dello scambio di quote di emissione di gas a effetto serra recata dal D.Lgs. 30/2013.

La delega per il recepimento della direttiva 2018/410/UE è attribuita al Governo in virtù dell'inserimento di tale direttiva nell'allegato A alla legge 4 ottobre 2019, n. 117 (legge di delegazione europea 2018).

L'art. 13 di tale legge contiene inoltre i seguenti principi e i criteri direttivi che il Governo deve seguire nell'esercizio della delega:

- razionalizzazione e rafforzamento della struttura organizzativa dell'autorità nazionale competente, in considerazione del miglioramento, della complessità e della specificità dei compiti da svolgere, che richiedono la disponibilità di personale dedicato, e tenuto conto della rilevanza, anche in termini economici, dei provvedimenti decisori adottati dalla stessa autorità;
- ottimizzazione e informatizzazione delle procedure rientranti nel Sistema europeo di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (*European Union Emissions Trading System - EU ETS*) allineando e integrando tali procedure con altre normative e politiche dell'UE e nazionali;
- revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio al fine di definire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e di consentire una maggior efficacia nella prevenzione delle violazioni;
- riassegnazione al Ministero dell'ambiente dei proventi derivanti dalle eventuali sanzioni amministrative di nuova istituzione e destinazione degli stessi al

miglioramento delle attività istruttorie, di vigilanza, di prevenzione e di monitoraggio nonché alla verifica del rispetto delle condizioni previste dai procedimenti rientranti nell'EU ETS;

- abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili e coordinamento delle residue disposizioni del D.Lgs. 30/2013, assicurando la neutralità sui saldi di finanza pubblica nell'attribuzione delle quote dei proventi derivanti dalle aste delle quote di emissione.

Oltre a ciò, l'art. 13, comma 2, delega il Governo ad adottare anche le disposizioni necessarie:

- per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/2392, recante modifica della direttiva 2003/87/CE al fine di mantenere gli attuali limiti dell'ambito di applicazione relativo alle attività di trasporto aereo e introdurre alcune disposizioni in vista dell'attuazione di una misura mondiale basata sul mercato a decorrere dal 2021;
- per l'attuazione della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato dello scambio di quote di emissioni nell'UE (EU ETS) e recante modifica della direttiva 2003/87/CE.

Il termine per il recepimento della direttiva 2018/410 è scaduto il 9 ottobre 2019.

Ciò ha portato la Commissione europea ad aprire, in data 22 novembre 2019, la procedura di infrazione n. 2019/0329.

Capo I, artt. 1-3
(Disposizioni generali) e
Capo II, art. 4
(Autorità nazionale competente)

Gli articoli da 1 a 3 recano rispettivamente l'oggetto, il campo di applicazione e le definizioni da utilizzare nel provvedimento.

L'articolo 4 riscrive la disciplina relativa al Comitato (recata dal corrispondente articolo del testo vigente del D.Lgs. 30/2013), di cui sono confermati il ruolo di autorità nazionale competente per l'*emission trading* e l'istituzione presso il Ministero dell'ambiente.

Le modifiche principali risiedono nella variazione dell'assetto organizzativo:

mentre il testo vigente dell'art. 4 del D.Lgs. 30/2013 prevede che il Comitato è composto da un Consiglio direttivo di nove membri, cui si aggiungono due membri per le proposte di azione al Ministero dell'ambiente previste dal comma 5, e altri tre membri per le attività di trasporto aereo, il nuovo testo prevede invece (al comma 2) che il Comitato è composto da 15 membri (10 con diritto di voto e 5 con funzioni consultive per le proposte di azione al Ministero dell'ambiente);

la preliminare attività istruttoria, ai fini della stesura degli atti deliberativi del Comitato relativi agli impianti fissi e agli operatori aerei, viene affidata ad una segreteria tecnica istituita nell'ambito della Direzione Generale del Ministero dell'ambiente competente per materia, composta da cinque funzionari di ruolo appartenenti alla stessa Direzione (comma 6), mentre il testo vigente prevede una segreteria tecnica di 22 membri (comma 10).

Sono inoltre recate disposizioni (dai commi 6, 7 e 8) volte a garantire al Ministero dell'ambiente un adeguato supporto specialistico (da parte delle proprie società *in house* e di ISPRA e, per le attività inerenti il trasporto aereo e i piccoli emettitori, da parte, rispettivamente, di ENAC e GSE) e l'interconnessione con le Camere di commercio.

La RT afferma che il Comitato ETS è composto da 15 membri, dei quali 10 membri con diritto di voto (tre si esprimono solo sulle questioni inerenti il settore aereo) e 5 con funzioni consultive. Il Comitato ha funzione deliberativa, mentre le attività istruttorie sono assunte dal Ministero dell'ambiente, che, a tal fine, attraverso una Segreteria tecnica dedicata, costituita da 5 funzionari della Direzione generale competente per materia, si avvale del supporto specialistico di una società in house, del GSE e di ISPRA. Le attività istruttorie sono integrate, per gli aspetti connessi al settore aereo, dal supporto specialistico fornito dall'ENAC, con apposito Accordo di cooperazione che non genera ulteriori costi, e, per gli aspetti connessi ai piccoli e piccolissimi emettitori, dal supporto specialistico del GSE, mediante la stipula di apposite convenzioni.

Nello specifico:

- I compensi dei 15 componenti del Comitato sono valutati conformemente alla spesa attuale.
- La Segreteria tecnica DG CLEA svolge le funzioni di centro di controllo dell'attività istruttoria ed è composta da 5 funzionari di ruolo, di cui uno con funzioni di coordinatore, appartenenti alla Direzione Generale competente per materia, ovvero DG CLEA. Le trasferte sono quelle utili a seguire le attività connesse alla gestione del sistema EU ETS.
- Le convenzioni con le Società *in house* sono valutate in ragione dei costi delle diverse figure contrattualizzate atte a svolgere le attività istruttorie controllate dalla Segreteria tecnica DG CLEA
- Una apposita Convenzione con ISPRA copre, se del caso, le attività connesse allo svolgimento delle istruttorie se inerenti funzionalità e temi derivanti dai dati del Registro Unionale e comunicazione delle emissioni.
- La convenzione con il GSE è necessaria a garantire lo svolgimento delle attività istruttorie relative ai piccoli e piccolissimi emettitori di cui agli articoli 31 e 32 dello schema di decreto.
- Il Ministero peraltro continuerà a fornire al Comitato il supporto organizzativo e logistico.

Il quadro dei costi sarà correlato alla mole di procedimenti che viene generata da oltre 1.100 impianti fissi e da oltre 30 operatori aerei.

A puro titolo esemplificativo e certamente non esaustivo si riportano il numero e la tipologia di pratiche istruite annualmente dal Comitato e dal relativo supporto.

Gestione delle autorizzazioni	900
Comunicazione delle emissioni	1130
Restituzione delle quote	1130
Sanzioni/contenzioso	50

Il comma 8 fa riferimento ad apposita convenzione che definisce le modalità di interconnessione tra il Portale ETS – strumento utilizzato dal MATTM e dal Comitato per lo svolgimento delle attività ETS – e le tecnologie telematiche delle Camere di commercio. I

servizi telematici erogati alle imprese e alle PA coinvolte saranno erogati in conformità a quanto disposto dal decreto legislativo n. 82/2005 (e s.m.i). La citata Convenzione deve avere durata pluriennale in ragione della necessità del costante aggiornamento del sistema telematico del MATTM che deve essere costantemente aggiornato e/o integrato dai dati relativi al Registro delle Camere di commercio. I dati sono di carattere tecnico ma soprattutto di carattere amministrativo legati alla gestione aziendale.

Tale Convenzione grava sui proventi delle tariffe di cui all'articolo 46, comma 2, e non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Le disposizioni recate nell'articolo in esame, ad eccezione di quelle riferite al comma 8, non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto i costi graveranno sui proventi delle aste, ai sensi dell'articolo 23, comma 7, lettera n).

Al riguardo, si osserva che il numero dei componenti del Comitato passerebbe dagli attuali nove più altri cinque aggregati solo per alcune funzioni per un totale di quattordici membri, a quindici membri di cui cinque con funzioni consultive solo per le proposte di azione al Ministero dell'ambiente. Si determinerebbe quindi l'aumento di un componente del Comitato. Invece, la Segreteria tecnica passerebbe dagli attuali ventidue membri a cinque membri. Va poi notato che il successivo articolo 23, comma 7, lettera n) del presente schema prevede che tramite i proventi delle aste siano finanziate le spese relative alla segreteria tecnica, alle convenzioni con società *in house* del Ministero dell'ambiente e ISPRA e con ENAC e GSE, ai compensi per i componenti del Comitato. Andrebbero quindi valutati complessivamente gli effetti finanziari determinati dalle disposizioni in esame raffrontandoli con le spese attualmente sostenute ed in caso di un loro aumento, andrebbero fornite rassicurazioni in ordine alla compatibilità di tale aumento con le altre finalità di spesa cui pure sono destinati i proventi delle aste.

Capo III, artt. 5-12 **(Trasporto aereo)**

L'articolo 5 riproduce quanto già previsto all'art. 5 del D.Lgs. 30/2013, per quanto riguarda l'assegnazione e il rilascio di quote per le attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I al presente decreto, svolte da un operatore aereo amministrato dall'Italia escluse dalla applicazione EU ETS, quanto previsto al successivo comma 2 e le attività di volo effettuate con aeromobili di Stato e aeromobili utilizzati per la tutela della sicurezza nazionale.

Si prevede, inoltre, l'applicazione dell'EU ETS all'operatore di trasporto aereo commerciale con esclusione degli operatori che operano meno di 243 voli per periodo per tre periodi di quattro mesi consecutivi, o voli con emissioni annue totali inferiori a 10.000 tonnellate l'anno

Si prevede dal 1° gennaio 2021 la riduzione annuale del numero di quote assegnate agli operatori aerei del fattore di riduzione lineare (che a decorrere dal 2021 è pari al 2,2%), fatto salvo il riesame in vista dell'attuazione di una misura mondiale basata sul mercato, a decorrere dal 2021.

Si stabilisce una deroga rispetto agli obblighi previsti dall'EU ETS, che si considerano ottemperati, non prevedendo l'adozione di nessun provvedimento nei confronti degli operatori aerei, per quanto riguarda:

a) le emissioni prodotte dai voli da o per gli aerodromi situati in paesi non appartenenti al Sistema Economico europeo in ogni anno civile fino 31 dicembre 2023, fatto salvo il riesame in vista dell'attuazione di una misura mondiale basata sul mercato, a decorrere dal 2021;

b) le emissioni prodotte dai voli tra un aerodromo situato in una delle regioni ultraperiferiche di cui all'articolo 349 del trattato del funzionamento dell'Unione europea e un aerodromo situato in un'altra regione dello Spazio economico europeo in ogni anno civile fino al 31 dicembre 2023, fatto salvo il riesame in vista dell'attuazione di una misura mondiale basata sul mercato, a decorrere dal 2021.

L'articolo 6, che riproduce quanto previsto dal vigente art. 6 del D.Lgs. 30/2013, prevede che la messa all'asta della quantità di quote determinata con decisione della Commissione europea, è disciplinata dal regolamento unionale in materia di aste (regolamento (UE) n. 1031/2010).

Per quanto riguarda la destinazione dei proventi derivanti dalla vendita all'asta, versati all'entrata del bilancio dello Stato e successivamente riassegnati ai pertinenti capitoli di spesa, si segnalano le seguenti iniziative:

- contro i cambiamenti climatici nella Unione europea e nei Paesi terzi, anche per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra;
- per dare attuazione all'articolo 21-bis della direttiva 2003/87 (per attività volte a creare capacità nei paesi in via di sviluppo e nei paesi ad economia in transizione);
- per favorire l'adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici nella Unione europea e nei Paesi terzi, segnatamente nei Paesi in via di sviluppo;
- per la ricerca e lo sviluppo, ai fini della mitigazione e dell'adattamento, anche, in particolare, nel settore dell'aeronautica e del trasporto aereo;
- per ridurre le emissioni attraverso modi di trasporto scarsamente inquinanti;
- per coprire i costi di gestione del sistema EU ETS;
- per combattere la deforestazione.

In tale ambito, per effetto del recepimento di quanto previsto dall'art. 3-quinquies della direttiva 2003/87, come modificato dal regolamento 2017/2392, alle iniziative già previste dalla normativa vigente, si aggiungono al comma 2 in esame le seguenti ulteriori iniziative:

- atte a consentire l'ampia diffusione del sistema per la navigazione satellitare;
- per garantire i contributi al Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili;
- per la ricerca e l'innovazione, con particolare riferimento ai programmi o alle iniziative nell'ambito del Nono programma quadro di ricerca («9 o PQ»);
- per coprire costi di funzionamento del Comitato e del relativo supporto in relazione alle attività di trasporto aereo.

Rispetto al vigente comma 4 dell'art. 6, come recentemente modificato dall'art. 1, comma 606, della legge di bilancio 2020 (L. 160/2019), non si limita più la successiva riassegnazione dei proventi derivanti dalla vendita all'asta per le suddette iniziative, alla parte eccedente l'importo di un milione di euro limitatamente alla quota da assegnare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il comma 3, riscritto in conformità a quanto previsto dall'art. 3-quinquies della direttiva 2003/87, come modificato dal regolamento 2017/2392, stabilisce che il Comitato informa la Commissione sulle iniziative intraprese ai sensi del comma 2 e che i proventi derivanti dalla vendita all'asta sono utilizzati con trasparenza e rendicontati alla Commissione europea. Si esclude, quindi, come invece previsto dal vigente comma 3 dell'art. 6, la possibilità che il Comitato stabilisca con propria deliberazione le disposizioni attuative del regolamento sulle aste.

L'articolo 7 riproduce la modalità di assegnazione delle quote di emissioni a titolo gratuito agli operatori aerei amministrati dall'Italia, già prevista dall'art. 7 del D.Lgs. 30/2013, recependo le indicazioni della direttiva 2003/87; in particolare, la disposizione prevede la presentazione di una apposita domanda al Comitato da parte di ogni operatore aereo amministrato dall'Italia per l'attribuzione di quote a titolo gratuito, corredata da determinati dati, controllati da un verificatore indipendente. La presentazione della domanda al Comitato è effettuata in base a precise scadenze temporali. Non è più prevista la conformità della domanda alle modalità stabilite dal Comitato con propria deliberazione sulla base di linee-guida e di disposizioni di dettaglio della Commissione europea, ove adottate.

L'articolo 8, corrispondente all'art. 8 del D.Lgs. 30/2013, presenta, relativamente alla disciplina della assegnazione della riserva speciale per taluni operatori aerei, il riferimento esplicito al 3% della quantità totale

di quote di emissioni da assegnare previsto per l'accantonamento della riserva speciale destinata agli operatori aerei; in secondo luogo, si prevede che al fine di evitare la doppia assegnazione, l'attività di trasporto aereo è considerata un proseguimento di un'attività esercitata in precedenza da un altro operatore aereo quando le stesse attività di trasporto aereo mantengono il diritto di ricevere quote a titolo gratuito ovvero quando i dati delle tonnellate – chilometro relative alle attività oggetto di richiesta sono già stati sottoposti al vaglio del Comitato, ottenendo esito positivo.

L'articolo 9 riguarda le attività svolte dell'Autorità nazionale competente in materia di assegnazione e rilascio delle quote di emissioni a titolo gratuito agli operatori aerei amministrati dall'Italia. Nello specifico, si ribadisce che per i periodi successivi a quello che ha inizio il 1° gennaio 2013, il Comitato rilascia, entro il 28 febbraio di ogni anno, a ciascun operatore aereo amministrato dall'Italia il numero di quote che gli sono state assegnate per quell'anno a norma del presente articolo e dell'articolo 8, ove applicabile. Il predetto Comitato comunica il rilascio delle quote di emissione all'operatore aereo amministrato dall'Italia e all'amministratore del registro di cui all'articolo 28.

L'articolo 10 riscrive in modo dettagliato le attività relative ai Piani di monitoraggio delle emissioni e la loro comunicazione di competenza del Comitato. In particolare, l'aggiornamento del Piano di monitoraggio delle emissioni avviene: a) in caso di modifica del sistema di monitoraggio, entro 30 giorni dal momento in cui la modifica è stata accertata; b) entro il 31 dicembre di ogni anno di inclusione nel campo di applicazione, nel caso di modifiche non sostanziali, come definite nei relativi regolamenti unionali e, comunque, almeno tre mesi prima dell'avvio di ogni periodo di scambio delle quote di gas ad effetto serra. Il Comitato, entro il termine di 45 giorni dall'invio del suindicato Piano, ne verifica la conformità alle disposizioni vigenti. Il termine è sospeso nel caso di richiesta da parte del Comitato di ulteriori informazioni e fino al ricevimento delle stesse, da presentarsi entro e non oltre il termine di 30 giorni.

L'articolo 11, che non presenta sostanziali modifiche in merito rispetto all'art. 11 del D.Lgs. 30/2013, introduce la specificazione, da indicarsi nella relazione da inviare alla Commissione europea, per l'applicazione del divieto operativo a carico dell'operatore aereo amministrato dall'Italia, che il mancato rispetto delle prescrizioni stabilite dal presente decreto deve avvenire per almeno tre anni consecutivi nell'arco di cinque anni.

Si definiscono, inoltre, in modo esplicito, i soggetti a cui il Comitato trasmette la suddetta relazione (Commissione Europea, Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze).

Il nuovo articolo 12 viene introdotto al fine di individuare le modalità per ottenere la chiusura di un conto di deposito di un operatore aereo. Nella tavola di concordanza al presente decreto si spiega che l'introduzione di tale disposizione proviene da una richiesta del Comitato, inerente alle numerose difficoltà operative determinate dalla mancanza di una norma nazionale specifica.

Tale introduzione rientra nel criterio di delega di ottimizzazione ed informatizzazione delle attività procedurali. In breve, la domanda di chiusura di un conto viene presentata al Comitato dal titolare del conto, contestualmente ad una dichiarazione di conformità agli obblighi del registro dell'Unione, e comprensiva di un allegato alla richiesta, in cui l'operatore aereo invia una serie di documenti relativi alla chiusura delle proprie attività aeree.

La RT descrive le norme e afferma che da esse non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, trattandosi di disposizioni di carattere ordinamentale o procedurale.

Al riguardo, in relazione all'articolo 6, si osserva che nella destinazione alla spesa delle entrate derivanti dei proventi delle aste, rispetto all'articolo vigente (art. 6, dlgs. 30/2013) non è più riprodotta la norma che vietava la riassegnazione per 1 milione di euro, consentendola solo per la parte eccedente. Tale norma è stata inserita dal comma 606 della legge di bilancio

2020 (l. 160/2019) e come, confermato dalla RT, determina un miglioramento dei saldi di finanza pubblica per l'incremento di un milione di euro¹. Andrebbero quindi forniti chiarimenti sulla modifica citata che appare foriera di effetti finanziari negativi.

Inoltre, si osserva che il nuovo articolo 6 aggiunge quattro nuove finalità di spesa alle lettere h)-m) rispetto a quelle attualmente vigenti, per cui andrebbe fornito un quadro più dettagliato che chiarisca se si dovranno rimodulare al ribasso le spese per le finalità già prevista e garantisca l'assenza di pregiudizi per interventi già avviati.

Capo IV, artt. 13-33 ***(Impianti fissi)***

L'articolo 13 stabilisce che le disposizioni del Capo IV del decreto in esame si applicano alle procedure relative agli impianti fissi compresi nel regime EU-ETS, riproducendo nella sostanza quanto già previsto dal testo vigente dell'art. 12 del D.Lgs. 30/2013.

L'articolo 14, che reca disposizioni sostanzialmente identiche al testo vigente dell'art. 37 del D.Lgs. 30/2013, disciplina le procedure per l'inclusione unilaterale di altre attività e gas, non elencati nell'allegato I, nel sistema di scambio di quote.

L'articolo 15 stabilisce, ai commi 1-2 (che recano disposizioni sostanzialmente identiche a quelle recate dal comma 1 dell'art. 13 del D.Lgs. 30/2013) che gli impianti che sono compresi nel regime EU-ETS devono acquisire la necessaria autorizzazione rilasciata dall'Autorità nazionale competente e che ciò vale anche per gli impianti inclusi unilateralmente. Il comma 3, che ha carattere innovativo, precisa che l'obbligo di autorizzazione non vige per gli impianti di dimensioni ridotte (disciplinati dagli artt. 32 e 33 dello schema in esame), ai quali è rilasciata un'autorizzazione semplificata.

L'articolo 16 precisa le modalità, i termini e la documentazione necessaria per richiedere una nuova autorizzazione, mentre l'articolo 17 definisce le condizioni e i termini per la richiesta di modifica, da parte dei gestori di impianti, di un'autorizzazione esistente. Si tratta di disposizioni che riproducono nella sostanza il testo vigente degli articoli 14 e 16 del D.Lgs. 30/2013. Le uniche differenze che paiono degne di nota sono le seguenti:

mentre nel testo vigente (art. 14, comma 2) viene affidato al Comitato il compito di disciplinare, con apposita deliberazione, le modalità per l'invio della domanda, l'art. 16 del presente schema si limita a disporre che "il gestore invia al Comitato la domanda". Ciò sembra essere compensato dal maggiore dettaglio, rispetto al testo vigente, che si riscontra nell'elencazione (operata dall'art. 16, comma 2, dello schema in esame) dei contenuti della domanda.

viene ridotto da 90 a 60 giorni prima della data in cui la modifica ha effetto, il termine entro il quale il gestore è tenuto ad inviare la domanda (nel testo vigente si parla di informativa) di modifica.

L'articolo 18 disciplina le modalità di rilascio e il contenuto dell'autorizzazione. L'unica differenza degna di nota, rispetto al testo vigente dell'art. 15 del D.Lgs. 30/2013, risiede nell'eliminazione dell'obbligo, in capo al Comitato, di riesaminare l'autorizzazione almeno ogni 5 anni.

L'articolo 19 individua i seguenti 2 casi di revoca dell'autorizzazione:

il primo, già contemplato dal testo vigente dell'art. 17 del D.Lgs. 30/2013, è relativo alla cessazione dell'attività;

il secondo, non contemplato dal testo vigente, è relativo alla revoca dell'AIA (autorizzazione ambientale integrata).

¹ Cfr. RT di passaggio, A.C. 2305, pubblicata in allegato al resoconto della Commissione V della Camera dei deputati del [20 dicembre 2019](#).

L'articolo 20 riproduce nella sostanza, almeno in parte, le disposizioni già recate dal testo vigente del D.Lgs. 30/2013 relativamente al piano di monitoraggio, precisando termini e condizioni per l'effettuazione dello stesso. La norma recata dal comma 1 dell'art. 20 appare analoga a quella contenuta nell'art. 34, comma 1, del testo vigente del D.Lgs. 30/2013, mentre la disposizione di cui al comma 2 ribadisce, nella sostanza, quanto già previsto dall'art. 14, comma 2, lettera d), del D.Lgs. 30/2013, ove si stabilisce che il piano di monitoraggio è contenuto nella domanda di autorizzazione. Innovative paiono le disposizioni recate dai comi 3 e 4 dell'art. 20 in esame che disciplinano i termini per la notifica di modifiche (significative o meno) del piano di monitoraggio, così come quelle del successivo comma 5, che disciplina l'approvazione del piano in questione da parte del Comitato.

L'articolo 21 reca, relativamente al piano della metodologia di monitoraggio, disposizioni speculari a quelle recate dall'art. 20 per il piano di monitoraggio.

L'articolo 22 prevede, in linea con il disposto dell'art. 8 della direttiva, che il Comitato metta in atto le opportune azioni volte ad attivare un coordinamento con le attività indicate nell'Allegato I della direttiva 2010/75/UE (sostanzialmente corrispondenti a quelle assoggettate ad AIA ed elencate nell'allegato VIII alla parte seconda del Codice ambientale di cui al D.Lgs. 152/2006). Tali azioni riguardano lo scambio di informazioni e di dati informatici utili ai fini del coordinamento delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni ad emettere gas serra. Tale disposizione riproduce, nella sostanza, quanto previsto dal testo dell'art. 18 del D.Lgs. 30/2013.

L'articolo 23 disciplina le modalità di assegnazione onerosa delle quote di CO2 equivalente attraverso la vendita all'asta, nonché le modalità di ripartizione dei proventi tra i vari Ministeri e le relative finalità di spesa.

In proposito si prevede l'attribuzione:

- del 50% dei proventi complessivamente ai Ministeri dell'ambiente e dello sviluppo economico;
- del restante 50% al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Le uniche differenze degne di nota rispetto alla normativa vigente (art. 19 del D.Lgs. 30/2013), sono rintracciabili nell'inserimento al comma 7 delle seguenti misure a cui è possibile destinare quota dei proventi delle aste:

- favorire sistemi di teleriscaldamento (lett. m));
- finanziare attività a favore del clima in paesi terzi vulnerabili, tra cui l'adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici (lett. p));
- promuovere la creazione di competenze e il ricollocamento dei lavoratori al fine di contribuire a una transizione equa verso un'economia a basse emissioni di carbonio, in particolare nelle regioni maggiormente interessate dalla transizione occupazionale, in stretto coordinamento con le parti sociali (lett. q)).

L'articolo 24 reca i criteri generali per l'assegnazione gratuita delle quote in capo al Comitato. Il comma 1 conferma, nella sostanza, quanto già previsto dal testo vigente del corrispondente comma dell'art. 20 del D.Lgs. 30/2013, vale a dire che il Comitato determina il quantitativo annuo di quote da assegnare a titolo gratuito. Il comma 2 individua gli impianti per i quali non è possibile assegnare quote gratuite. Il comma 3 elenca gli impianti per i quali il Comitato determina e propone alla Commissione l'assegnazione di quote gratuite. Il comma 4 dispone che il Comitato, con le modalità e le forme previste dalle relative norme unionali, determina e propone alla Commissione europea l'adeguamento dell'assegnazione di quote gratuite in caso di impianti o sottoimpianti il cui gestore abbia presentato rinuncia all'assegnazione che riguarda gli anni successivi all'anno della domanda, o in caso di cessazione dell'attività. Il comma 5 prevede che il Comitato modifica la quantità di quote assegnate a titolo gratuito agli impianti per i quali si ha una variazione del livello di attività superiore al 15% (valutata sulla base della media mobile dei due anni precedenti). Il comma 6 dispone che gli adeguamenti previsti dai commi 3, 4 e 5 precedenti, sono effettuati con quote aggiunte o prelevate dal quantitativo di quote accantonate ai sensi dell'articolo 10-bis, paragrafo 7, della direttiva 2003/87/CE.

L'articolo 25 prevede la trasmissione alla Commissione europea, da parte del Comitato, di un elenco di impianti disciplinati dal presente decreto, valido per un periodo di 5 anni a decorrere dal 1° gennaio 2021. Tale elenco, aggiornato e trasmesso ogni 5 anni, individua tutti gli impianti di produzione di energia elettrica, gli impianti di dimensioni ridotte che possono essere esclusi dall'EU-ETS e gli impianti inclusi unilateralmente

nell'EU-ETS. L'articolo 25 dispone altresì (al comma 6) che il Comitato delibera l'assegnazione finale delle quote assegnate a titolo gratuito a ciascuno degli impianti ricompresi in detto elenco, con l'esclusione degli impianti di dimensioni ridotte, e (al comma 7) che le quote a titolo gratuito sono assegnate unicamente agli impianti ricompresi nell'elenco in questione. Il successivo comma 8 dispone che l'elenco è inoltre pubblicato sul sito web del Ministero dell'ambiente.

L'articolo 26 disciplina i casi di cessazione di attività di un impianto, nonché di interruzione ed eventuale ripresa dell'attività medesima e riproduce, nella sostanza, le disposizioni recate dall'art. 24 del D.Lgs. 30/2013. Le principali differenze che emergono da un confronto con il testo vigente riguardano i termini di invio delle comunicazioni: – il gestore di un impianto è tenuto a comunicare al Comitato la cessazione delle attività entro 30 giorni dall'avvenuta cessazione (e non 10 giorni come previsto dal testo vigente) e, comunque, non oltre il 31 dicembre dell'anno in cui è avvenuta la cessazione (tale termine è invece identico a quello oggi vigente); – la durata massima dell'interruzione, oltre la quale si considera cessata l'attività, può essere estesa fino ad un massimo di 24 mesi, contro i 18 mesi previsti dal testo vigente.

L'articolo 27, in linea con quanto previsto dal testo vigente dell'art. 23 del D.Lgs. 30/2013, dispone che entro il 28 febbraio di ogni anno, il Comitato provvede al rilascio, per l'anno in corso, delle quote assegnate, a norma dei relativi regolamenti unionali, agli impianti aventi diritto. Lo stesso articolo disciplina i casi di sospensione, da parte del Comitato, del rilascio delle quote.

L'articolo 28 prevede che il Comitato determina e propone alla Commissione europea l'assegnazione di quote gratuite agli impianti compresi nella lista dei settori e sottosectori esposti ad un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio individuati con decisione delegata (UE) 2019/708.

L'**articolo 29**, comma 1, riproduce il testo vigente del comma 2 dell'art. 27 del D.Lgs. 30/2013 (riscritto dal D.L. 101/2019), che disciplina l'istituzione del "**Fondo per la transizione energetica nel settore industriale**" presso il Ministero dello sviluppo economico e il relativo funzionamento. Il comma 2 specifica che le misure finanziarie sono basate sui parametri di riferimento nei due anni precedenti la data di presentazione dei dati relativi alle emissioni indirette di CO₂ e successivamente ogni cinque anni. Il successivo comma 3, in linea con il disposto del secondo comma del paragrafo 6 dell'art. 10-*bis* della direttiva, prevede che i Ministeri dell'ambiente, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze debbano motivare (con apposita relazione) l'utilizzo, per le misure finanziarie in favore dei citati settori a rischio di delocalizzazione, di più del 25% delle risorse dei proventi delle aste relative ai soggetti impianti fissi.

L'articolo 30 dispone che il Fondo per l'innovazione istituito dall'art. 10-bis, paragrafo 8, della direttiva è direttamente gestito a livello unionale e che il Comitato mette in atto le azioni di competenza volte all'attuazione delle previsioni relative del regolamento unionale relativo al funzionamento del fondo.

Gli articoli 31 e 32 recano disposizioni finalizzate a disciplinare l'esclusione, su richiesta del gestore interessato, di impianti di dimensioni ridotte subordinata all'adozione di misure equivalenti (art. 31) e l'esclusione facoltativa degli impianti con un livello di emissioni inferiore a 2.500 tonnellate di CO₂ equivalente o con funzionamento inferiore a 300 ore annue.

L'articolo 33 prevede che il Comitato può svolgere attività ispettive anche per determinare se un impianto fisso è conforme ai requisiti dettati dalla normativa UE. Sono escluse le attività svolte dai verificatori e dagli organismi di accreditamento. Il Comitato si può avvalere di ISPRA, altri enti di ricerca e della Guardia di finanza. I costi delle attività sono a carico dei soggetti ispezionati.

La RT in generale si limita a descrivere il contenuto degli articoli e ad affermare che da essi non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sull'articolo 25, afferma che l'articolo prevede delle attività di rilevazione dati ai fini della assegnazione gratuita del IV periodo EU-ETS. Tali attività vengono svolte nel corso del 2019 e poi il quinquennio successivo. Attualmente tale attività di rilevazione dei dati di impianto e di produzione delle installazioni e subinstallazioni è rivolto a circa 1100 impianti con una conseguente mole di informazioni da trattare relevantissima. Tale attività è svolta

prevalentemente con l'ausilio del sistema informativo strutturato insieme al Sistema Camerale - Unioncamere. La disposizione è finalizzata a porre in essere norme di carattere ordinamentale che non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sull'articolo 29 che prevede la possibilità per gli Stati membri di indennizzare attraverso misure finanziarie a livello nazionale i settori che fanno un uso più intensivo di energia elettrica per gli aumenti dei costi energetici provocati dall'EU ETS, rende noto che la Commissione europea ha pubblicato degli orientamenti per garantire che tali misure siano conformi alle norme europee sugli aiuti di Stato. La Commissione deve approvare le misure nazionali prima che l'aiuto possa essere concesso. Conclude affermando che dal presente articolo non possono, pertanto, derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, trattandosi di disposizione di carattere ordinamentale.

Sull'articolo 30, relativo al Fondo per l'innovazione afferma che esso è istituito dall'articolo 10-bis, paragrafo 8, della direttiva 2003/87/CE per sostenere in tutti gli Stati membri l'innovazione nelle tecnologie e nei processi a basse emissioni di carbonio nei settori elencati nell'allegato I. Il Fondo per l'innovazione si concentra su:

- i. Tecnologie e processi innovativi a basse emissioni di carbonio nelle industrie ad alta intensità energetica, compresi i prodotti che sostituiscono quelli ad alta intensità di carbonio
- ii. Cattura e utilizzo del carbonio (CCU)
- iii. Costruzione e gestione della cattura e stoccaggio del carbonio (CCS)
- iv. Generazione innovativa di energia rinnovabile
- v. Conservazione dell'energia

Il sistema di scambio delle quote di emissione (EU ETS), il più grande sistema di determinazione del prezzo del carbonio, fornisce le entrate per il Fondo per l'innovazione dalla vendita all'asta di 450 milioni di quote dal 2020 al 2030, nonché da eventuali fondi non spesi del programma NER300.

Il Fondo può ammontare a circa € 10 miliardi, a seconda del prezzo del carbonio. Parallelamente al Fondo per rinnovazione, il sistema ETS dell'UE rappresenta il principale incentivo a lungo termine per lo sviluppo di queste tecnologie.

Il Fondo per l'innovazione è uno strumento di finanziamento fondamentale per la realizzazione degli impegni a livello europeo nell'ambito dell'Accordo di Parigi e sostiene la visione strategica della Commissione europea di un'Europa neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050.

I criteri specifici sono diffusi attraverso un regolamento delegato: Regolamento delegato (UE) 2019/856 della Commissione del 26 febbraio 2019 che integra la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il funzionamento del fondo per l'innovazione.

In merito all'articolo 33, afferma che esso introduce il concetto di Ispezione nell'articolato del decreto. L'esigenza di un controllo di *compliance* degli impianti è stato rappresentato dalla Corte dei Conti Europea e trattato dalle linee guida prodotte dalla Commissione stessa. Tali ispezioni che possono prevedere anche una visita in loco si differenziano dai controlli dei verificatori. Le medesime sono assoggettate alle tariffe di cui all'articolo 46, comma 5.

Al riguardo, sull'articolo 20 che pone un termine di 45 giorni al Comitato per la verifica e approvazione del piano di monitoraggio, posto che tale termine non sembra presente nella normativa vigente, andrebbe assicurato che il Comitato possa rispettarlo avvalendosi delle risorse disponibili.

In relazione all'articolo 23, si osserva che rispetto alla normativa vigente in merito di riparto delle risorse derivanti dai proventi delle aste, sono state inserite nuove finalità alle lettere *p)* e *q)* per finanziare attività a favore del clima in paesi terzi e promuovere la creazione di competenze e il ricollocamento dei lavoratori, mentre alla lettera *m)* all'interno della finalità già prevista di favorire l'efficienza energetica, sono stati aggiunti i sistemi di teleriscaldamento e la cogenerazione ad alto rendimento. Andrebbe quindi garantito che l'inserimento delle nuove finalità non pregiudichi interventi già programmati per le finalità preesistenti.

Inoltre, sempre in merito all'articolo 23, si osserva che mentre esso prevede un riparto a metà tra spese dei Ministeri dell'ambiente e dello sviluppo economico e Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, l'attuale articolo 19, comma 5 del d.lgs. 30/2013 prevede che sia destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato la quota del 50 per cento dei proventi che residua dopo il completamento dei rimborsi dei crediti. Sembrerebbe dunque che il nuovo articolo incrementi la destinazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con positive conseguenze per la finanza pubblica su cui sarebbero utili informazioni, visto che la RT non si sofferma sul punto.

Sull'articolo 33, considerato che il costo delle ispezioni sarà a carico dei soggetti ispezionati, non si formulano osservazioni.

Capo V, Artt. 34-42

(Disposizioni comuni per impianti fissi e operatori aerei)

L'articolo 34 (Sistema di registri) stabilisce con norma analoga al vigente art. 28 del d.lgs. 30/2013 che le quote rilasciate, a decorrere dal 1° gennaio 2012, siano conservate nel registro dell'Unione ai fini della gestione dei conti di deposito aperti nella sezione italiana e per l'effettuazione di attività quali l'assegnazione, la restituzione e l'annullamento delle quote medesime. Il comma 2 assegna all'ISPRA le funzioni di amministratore della sezione italiana del Registro dell'Unione e del registro nazionale senza ulteriori oneri amministrativi. Il registro dell'Unione è accessibile al pubblico, secondo le modalità e nei limiti previsti dalle disposizioni unionali applicabili. Ai sensi del comma 3, qualsiasi persona può possedere quote di emissioni. Di tali quote è tenuta, nel Registro, separata contabilità. Le domande di iscrizione al Registro devono essere presentate - dal gestore dell'impianto o dal gestore aereo - all'amministratore. Deve presentare domanda all'amministratore anche la persona che intenda trasferire, restituire o cancellare quote (comma 4). Inoltre, l'amministratore: utilizza e gestisce le banche dati elettroniche standardizzate al fine di controllare le operazioni inerenti le quote (comma 5); attua le norme sul riconoscimento reciproco delle quote nell'ambito degli accordi finalizzati al collegamento di sistemi di scambio di quote di emissione (comma 6).

L'articolo 35 (Monitoraggio e comunicazione delle emissioni) prevede una norma analoga al vigente art. 34 D.Lgs. 30/2013 e pone in capo al gestore di un impianto o al gestore aereo obblighi di monitoraggio e di comunicazione concernenti le emissioni di gas rilasciate. Le modalità per il controllo e la comunicazione delle emissioni degli impianti fissi e dalle attività di trasporto aereo sono stabilite dall'Allegato III. Ai sensi del comma 2, il soggetto interessato comunica le emissioni al Comitato ETS e le iscrive nel registro dell'Unione

con cadenza annuale, entro il 31 marzo successivo all'anno di riferimento. Il comma 3 stabilisce che eventuali variazioni dei termini debbano essere adottate dal Comitato ETS e condivise con l'autorità nazionale del Registro. In caso di mancato o non corretto adempimento di tali obblighi, il Comitato, dopo aver sollecitato il soggetto interessato a misurare e comunicare le emissioni, provvede, ove il sollecito non abbia avuto esito, ad effettuare una stima conservativa delle emissioni per anno.

L'articolo 36 definisce le modalità per il trasferimento, la restituzione e la cancellazione delle quote di emissione da parte dei gestori o degli operatori aerei.

L'articolo 37 prevede che, in attesa dell'entrata in vigore di un accordo internazionale sui cambiamenti climatici, i gestori degli impianti esistenti e nuovi entranti e gli operatori aerei amministrati dall'Italia possano usare i crediti internazionali CERs e ERUs² per adempiere agli obblighi di restituzione per il periodo 2021-2030.

L'articolo 38 ricalca il vigente art. 30 del d.lgs. 30/2013 sul ruolo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in merito alle attività generate dai due suddetti meccanismi di attuazione congiunta (ERU) e di meccanismo pulito (CDM), senza sostanziali novità.

L'articolo 39 riprende il vigente art.31 del d.lgs. 30/2013 e riguarda le norme armonizzate applicabili ai progetti di riduzione delle emissioni. Rispetto alla normativa vigente mentre finora il Comitato può rilasciare quote o crediti anche per progetti che riducono le emissioni non disciplinate dal sistema comunitario, questa possibilità scompare nel nuovo testo. Inoltre, non è più specificato il termine attualmente pari a 90 giorni per l'espressione della valutazione del Comitato sulle richieste pervenute.

L'articolo 40, conformemente all'articolo 33 del d.lgs. 30/2013, disciplina la durata della validità delle quote.

L'articolo 41 contiene le prescrizioni in materia di verifica e accreditamento analoghe a quelle contenute nell'articolo 35 del decreto legislativo 30/2013. L'unica precisazione rispetto alla normativa vigente è che il Comitato deve provvedere affinché il gestore od operatore aereo non possa trasferire altre quote di emissioni se la comunicazione non è stata riconosciuta conforme.

L'articolo 42 reca la disciplina delle sanzioni, finora contenuta dall'articolo 36 del d.lgs. 30/2013. Si omette l'analitica descrizione delle sanzioni introdotte. Il comma 23 conferma (Cf. art. 30, co. 12 D.Lgs. 30/2013) nel Comitato ETS l'autorità competente a controllare l'osservanza delle disposizioni recate dal presente decreto legislativo, ad accertare eventuali violazioni, ad irrogare sanzioni e ad emettere ordinanze di ingiunzione. Il comma 24, in osservanza del principio penalistico della retroattività della legge più favorevole al reo, afferma l'applicabilità della disciplina più favorevole anche in via retroattiva a tutti i procedimenti sanzionatori relativi a violazioni per le quali al momento dell'entrata in vigore non siano decorsi i termini per l'impugnazione dell'ordinanza di ingiunzione.

La RT in generale descrive le norme e afferma che si tratta di norme di carattere ordinamentale che non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sull'articolo 34 afferma che in seguito alla revisione nel 2009 della Direttiva 87/2003/CE, dal 2012 le operazioni per il sistema di Emissions Trading Europeo (EU ETS) sono state centralizzate in un unico registro mantenuto dalla Commissione Europea e condiviso da 31 paesi (i 28 paesi dell'Unione più Islanda, Liechtenstein e Norvegia),

Il Registro dell'unione è una banca dati on-line organizzata in una struttura di conti elettronici intestati ai partecipanti all'EU ETS (gestori di impianti stazionari, operatori aerei, trader) e assimilabile a un sistema di internet banking: a seguito dell'accesso al sistema, gli

² I CERs e gli ERUS sono due tipologie di crediti internazionali di emissione che le parti possono scambiare per compensare le emissioni. Sono generati da due meccanismi istituiti dal Protocollo di Kyoto. L'articolo 3, co. 1 del presente schema definisce CER come "riduzione delle emissioni certificate" e ERU come "unità di riduzione delle emissioni" (lett. zz) e ddd)).

utenti hanno la possibilità di visualizzare i propri conti, ricevere da e/o trasferire verso altri conti le unità elettroniche a bilancio.

Il Registro dell'Unione serve a garantire l'accurata contabilizzazione di tutte le unità elettroniche (quote di emissioni e crediti da attività di progetto) generate e rilasciate nell'ambito dell'EU ETS o in quello del Protocollo di Kyoto, mantenendo traccia della loro proprietà e dei loro trasferimenti. Serve inoltre a iscrivere le emissioni annuali verificate di ciascun operatore EU ETS e ad accertare che questi adempiano ai propri obblighi di compensazione delle stesse.

Non si tratta di una piattaforma di scambio, quindi le contrattazioni esulano dal Registro. Tutte le operazioni sono controllate e autorizzate dal Log centrale dell'Unione Europea che garantisce il rispetto delle regole dell'EU ETS. La Commissione Europea garantisce inoltre l'elevata sicurezza del sistema grazie a una molteplicità di misure volte a contrastare attacchi informatici, attività fraudolente e criminose.

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) svolge le funzioni di amministratore della già esistente sezione italiana del Registro dell'Unione. Tale compito prevede la gestione dei conti nazionali e il mantenimento di tutti quelli intestati agli operatori EU ETS, ai verificatori accreditati e alle persone fisiche e giuridiche che prendono parte al commercio di emissioni su base volontaria.

Infine per quanto riguarda l'utilizzo dei crediti derivanti da attività di progetto (CER e ERU) in ambito EU ETS: il Regolamento in materia prevede la possibilità di scambiare gli stessi con quote in base a quantitativi ammissibili calcolati per ciascun impianto/operatore aereo. Le quote ottenute in seguito allo scambio vengono poi utilizzate dagli operatori ai fini della *compliance* e/o del *trading*.

Dal presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, trattandosi di attribuzioni e registri già esistenti a legislazione vigente.

Sull'articolo 37 afferma che si tratta del sistema della "compensazione", che permette ai produttori di CO₂ di finanziare progetti di riduzione di emissioni in altri paesi (es.: paesi in via di sviluppo), invece di ridurre le proprie emissioni (chiamati anche progetti offset). Si applica specialmente ai paesi in via di sviluppo o altri paesi specificatamente elencati nel protocollo. In questo modo le aziende dei paesi ricchi possono evitare di sostenere i costi (necessari per adeguarsi) a casa loro. La realizzazione di progetti riconosciuti come CDM genera l'attribuzione di crediti di emissione chiamati CERs (Certified Emission Reductions Units: Unità di riduzione certificata delle emissioni) che possono essere negoziati sul mercato.

Il meccanismo di Joint Implementation (JI) è disciplinato dall'art. 6 del Protocollo di Kyoto. Il meccanismo di JI permette alle imprese dei Paesi industrializzati con vincoli di emissione (elencati nell'Allegato I della Convenzione; delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici) di realizzare progetti che mirano alla riduzione delle emissioni di gas serra in altri Paesi ugualmente soggetti a vincoli di emissione.

Lo scopo del meccanismo di JI è di ridurre il costo complessivo derivante dall'adempimento degli obblighi di Kyoto permettendo l'abbattimento delle emissioni laddove è economicamente più conveniente.

Le “emissioni evitate” dalla realizzazione dei progetti relativi ai meccanismi di JI generano “crediti di emissioni” chiamati Emissions Reduction Units - ERUs (1 ERU = 1 tonnellata di CO2 equivalente), che possono essere utilizzati per l'osservanza degli impegni di riduzione assegnati. A differenza di quanto accade per il CDM, questo meccanismo coinvolge Paesi che hanno dei limiti di emissione. I crediti generati dai progetti, pertanto, sono sottratti dall'ammontare di “permessi di emissione” inizialmente assegnati al Paese ospite.

Le imprese vincolate dalla Direttiva 2003/87/CE, così come qualunque altro operatore del mercato, possono avvalersi di diverse modalità di scambio (trading) delle quote di CO2 (EUAs) e dei crediti (CERs e ERUs) attraverso:

- Operazioni Bilaterali (avvengono tra un'impresa ed un'altra nel caso in cui entrambe abbiano raggiunto un accordo di compravendita),
- Operazioni di interscambio mediate dalla presenza di un broker (che farà un'offerta per la vendita dei suoi diritti) o di una banca.

Le piattaforme di scambio delle quote di emissione sono iniziative private che aiutano gli utenti nella ricerca e nella negoziazione delle transazioni di vendita delle quote. Attualmente le piattaforme non sono collegate ai Registri nazionali; le transazioni che avvengono su tali piattaforme, comunque, devono essere confermate attraverso il Registro, che esamina e garantisce che le stesse avvengano entro i rispettivi diritti di emissione.

La disposizione è finalizzata a porre in essere norme di carattere ordinamentale che non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sull'articolo 42, rende noto che l'applicazione della disciplina sanzionatoria prevista dall'articolo 36 del D.Lgs. n. 30/2013 e il relativo procedimento volto all'accertamento e alla contestazione dell'illecito, hanno evidenziato alcune criticità:

a) Importo e modulabilità della pena pecuniaria

Preliminarmente, da un punto di vista sostanziale, segnala che il decreto legislativo di recepimento n. 30/2013, prevede per l'ipotesi in cui venga esercitata un'attività soggetta ad ETS senza la prescritta autorizzazione l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 25.000 euro a 250.000 euro aumentata, per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa, di 100 euro (cfr. art. 36, comma 1, d.lgs. n. 30/2013). Analogamente, il comma 6, del predetto articolo 36, ma in quanto caso anche la direttiva ETS all'art. 16 comma 3, sanziona il gestore dell'impianto munito di autorizzazione alle emissioni di gas ad effetto serra o l'operatore aereo amministrato dall'Italia che, entro il 30 aprile di ogni anno, non restituisce un ammontare di quote di emissioni pari alle emissioni effettivamente rilasciate in atmosfera con una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 100 per ogni quota non restituita.

La sanzione così come strutturata nonché l'importo stesso della pena pecuniaria da applicare a seguito dell'accertamento della violazione hanno posto (e tutt'ora pongono) dei problemi applicativi di non poco conto.

Per quanto concerne l'ipotesi di esercizio senza autorizzazione, l'importo della sanzione, ed in particolare la parte variabile, non è commisurato alle effettive capacità economiche dell'autore dell'illecito, ma esclusivamente alla quantità di emissioni prodotte. Difatti, salvo la possibilità di determinare la voce fissa della sanzione tra un minimo e un massimo, in

applicazione dei parametri di cui all'articolo 11 della legge n. 689/1981, la sanzione è quantificata esclusivamente in base al numero delle emissioni rilasciate in atmosfera, numero moltiplicato per l'importo fisso di 100 euro. Ciò può dare luogo (in tal senso la casistica ha fornito prova di ciò) a sanzioni esorbitanti dell'ordine di svariati milioni di euro, che possono portare, in taluni casi, persino al dissesto economico degli operatori sanzionati.

Analoghe considerazioni valgono per l'ipotesi di omessa restituzione.

Infatti, si consideri che la normativa, nel caso di omessa restituzione (art. 36, comma 6), non disciplina l'ipotesi in cui vi sia stato un mero ritardo dell'operatore, ovverosia non è contemplata l'ipotesi (palesemente meno grave) in cui il gestore restituisce le quote oltre il termine di scadenza pur disponendo sul conto di un numero di quote sufficiente per adempiere all'obbligo nel rispetto dei termini previsti. In altre parole, può verificarsi che l'operatore, a causa di disguidi o mere dimenticanze, restituisca le quote dovute solamente alcuni giorni oltre il termine di legge incorrendo nella stessa sanzione di colui che non restituisce affatto le quote.

Si tratta di un'eventualità, anche in questo caso, che è stata concretamente riscontrata nel corso degli anni.

La presenza di una sanzione pecuniaria fissa e non modulabile, pari a 100 euro per ogni quota non restituita, impedisce, in concreto, all'Autorità Nazionale di esercitare il proprio potere discrezionale, pertanto non è possibile individualizzare la sanzione modulandone l'entità alla luce della tipologia e gravità della violazione, nonché all'intensità dell'elemento soggettivo (si veda Corte Cost. n. 299 del 1992, con riferimento all'entità delle sanzioni penali; si veda anche art. 11 della legge n. 689 del 1981, con riferimento all'esigenza di una commisurazione discrezionale della sanzione amministrativa pecuniaria).

b) Per ciò che concerne il settore aviazione si evidenziano ulteriori criticità di seguito riportate:

- Problematiche connesse all'individuazione annuale degli A.Os. inclusi o esclusi dal campo di applicazione della normativa ETS.

Ai sensi della normativa in vigore, un operatore aereo può essere o meno incluso nel campo di applicazione sulla base dell'attività di trasporto aereo effettivamente svolta e sulla base dei quantitativi di emissione di CO₂. La rilevazione di tale attività e dei quantitativi di emissione viene effettuata attraverso la banca dati di Eurocontrol, che viene continuamente aggiornata con possibili sensibili modifiche dei dati in essa contenuti. Tali modifiche dei dati da parte di Eurocontrol possono avvenire in qualsiasi momento poiché non tengono conto delle tempistiche previste dalla normativa ETS, causando in questo modo una incertezza di fondo circa il dato che determina ad esempio l'inclusione nel campo di applicazione della direttiva.

Ciò ha comportato che per alcuni casi si è reso necessario "rivedere" procedimenti sanzionatori, aperti non correttamente poiché fondati su dati errati.

- Problematiche connesse alla contestazione delle violazioni ad opera degli operatori aerei extra UE.

Alcuni operatori aerei inclusi nel campo di applicazione della normativa ETS sono di nazionalità extra UE e sono operatori non commerciali, effettuano cioè attività aerea privata. Tali operatori aerei, che utilizzano solitamente aeromobili di piccole dimensioni, non sono

presenti nel registro dello Stato di appartenenza, in quanto operano senza necessità di disporre di una Licenza di esercizio che consenta loro di operare trasporto pubblico di passeggeri. Questa fattispecie rende di difficile individuazione la sede legale degli operatori aerei in questione ai fini della notifica delle comunicazioni ufficiali, come ad esempio le contestazioni e degli adempimenti conseguenti in caso di inottemperanza della norma.

Posto che, secondo la Corte di cassazione, l'ordinanza-ingiunzione ex lege 24 novembre 1981 n. 689 è un titolo paragiudiziale, in tutto e per tutto assimilabile, quanto alla natura e agli effetti, al decreto ingiuntivo immediatamente esecutivo, tuttavia, nel caso in cui il l'operatore aereo abbia sede legale in un paese extra UE, l'esito della procedura esecutiva presenta, ad oggi, particolari criticità: occorre verificare, di volta in volta, la sussistenza di una convenzione bilaterale che garantisca la tutela del credito in ambito internazionale. In mancanza di accordi o trattati internazionali siglati dal nostro Paese, potrebbe accadere che, pur sussistendo una sentenza di condanna ovvero un decreto ingiuntivo - al quale è assimilata l'ordinanza-ingiunzione ex lege n. 689/1981 - nei confronti di un debitore straniero, non sia possibile recuperare concretamente il proprio credito, in quanto il provvedimento ottenuto non viene riconosciuto nel paese del debitore.

Pertanto, sia la notifica del verbale di accertamento che dell'ordinanza ingiunzione (qualora alla notifica del verbale non abbia fatto seguito il pagamento in misura ridotta o l'opposizione in via amministrativa o giudiziale), e la successiva escussione dei crediti pecuniali ivi accertati e contestati, nei confronti di operatori che non hanno sede legale nel territorio nazionale o UE, non sono di semplice attuazione.

Con la conseguenza che in tali casi, salvo lo spontaneo ravvedimento dell'operatore extra UE, i verbali di accertamento e le ordinanze di ingiunzione si rivelano strumenti poco efficaci.

Per cercare di limitare gli effetti delle criticità sopra riportate si è cercato di intensificare le comunicazioni con gli operatori aerei stranieri in particolare, al fine di supportarli nella comprensione della normativa e del rispetto delle scadenze da essa previste.

Resta peraltro il fatto che gli operatori aerei stranieri dovrebbero eleggere domicilio sul territorio italiano, come peraltro previsto dal d.lgs. n. 30/2013, cosa che è avvenuta soltanto in pochissimi casi ad oggi. La mancata elezione di domicilio in Italia rende certamente più complessi i rapporti e la reperibilità di tali operatori. I valori degli indicatori del provvedimento per quanto riguarda gli aspetti presi in considerazione, dovrebbero dare un riscontro circa la positiva riuscita della riorganizzazione del sistema EU ETS.

Rappresenta pertanto che, secondo una stima effettuata, alla norma non si ascrivono effetti sul gettito.

Al riguardo, pur trattandosi di entrate eventuali, sarebbero utili maggiori delucidazioni circa la stima effettuata sul gettito derivante dalla riforma della disciplina delle sanzioni.

Capo VI artt. 43-47 ***(Disposizioni transitorie e finali)***

L'articolo 43 reca disposizioni concernenti la comunicazione e l'accesso alle informazioni, nonché la tutela del segreto industriale, analoga all'articolo 39 del d.lgs. 30/2013.

L'articolo 44 stabilisce che il Comitato ETS presenti una relazione annuale alla Commissione europea. Sono stabiliti i contenuti principali della Relazione, redatta sulla scorta del questionario e dello schema elaborato dalla medesima Commissione europea. Si segnala che l'articolo in esame riprende, con alcune integrazioni, quanto già previsto dall'art. 40 del D.Lgs. n. 30 del 2013.

L'articolo 45 pone in capo all'ISPRA la realizzazione, la gestione e l'archiviazione dei dati dell'Inventario nazionale dei gas serra, nonché la raccolta dei dati di base e la realizzazione di un programma di controllo e di garanzia della qualità, analogamente a quanto previsto dal vigente art. 42 del D.Lgs. n. 30 del 2013. Al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è attribuita l'approvazione annuale dell'Inventario e la trasmissione delle relative informazioni agli organismi nazionali della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e del Protocollo di Kyoto. Inoltre l'ISPRA predispose, aggiorna e trasmette, con cadenza annuale, al citato Ministero un progetto per un progetto per l'organizzazione del Sistema nazionale per la realizzazione dell'Inventario Nazionale dei gas serra, conformemente a quanto stabilito dalla decisione 19/CMP.1 della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici. La decisione 19/CMP.1 della conferenza delle parti della Convenzione funge da riunione delle parti del protocollo di Kyoto definisce le linee guida che le parti dovrebbero applicare ai propri sistemi nazionali. Si prevede che il Ministero approvi l'organizzazione del Sistema nazionale sulla base del citato progetto.

L'articolo 46 reca le disposizioni finanziarie prevedendo che dall'attuazione del decreto in esame non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La norma demanda, tra l'altro, ad un decreto ministeriale la definizione delle tariffe versate da gestori ed operatori aerei – e delle relative modalità di versamento – a fronte delle attività di cui all'art. 4, comma 8, e all'art. 33 (si tratta delle attività connesse all'interlocuzione con i soggetti interessati mediante portale ETS e delle attività ispettive). Nelle more della definizione di tale decreto, continua ad applicarsi la disciplina vigente, in particolare il D.M. 25 luglio 2016, concernente "Tariffe a carico degli operatori per le attività previste dal decreto legislativo n. 30/2013 per la gestione del sistema UE-ETS", emanato in attuazione dell'art. 44 del D.Lgs. n. 30 del 2013.

L'articolo 47 reca l'abrogazione del D.Lgs. n. 30 del 2013, stabilendo disposizioni, le ivi contenute, che continuano ad applicarsi ai fini del completamento delle attività del sistema EU-ETS per il periodo 2013-2020.

La RT in generale descrive le norme e afferma che da esse non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, trattandosi di disposizioni di carattere ordinamentale.

Sull'articolo 46 ribadisce che dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni e di soggetti interessati provvedono agli adempimenti ed alle attività di cui al presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il medesimo articolo prevede, inoltre, tariffe relative alla convenzione di cui all'articolo 4, comma 8, ed alle attività ispettive di cui all'articolo 33.

Al riguardo, si ricorda che in presenza di clausole di invarianza finanziaria, la RT non si dovrebbe limitare a ribadire l'assenza di oneri ma dovrebbe fornire dati utili a dimostrare la sostenibilità delle attività e compiti in carico alle autorità pubbliche a valere delle risorse disponibili, anche attraverso una loro rimodulazione. Pertanto, andrebbero fornite maggiori informazioni con riguardo al Comitato ETS (coinvolto in relazione a quasi tutte le disposizioni dello schema), al Ministero dell'ambiente (art. 4, 29 co.3, 38), al GSE (art. 6, 23), all'ISPRA (art.33-34,45).