

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XVIII-bis**
n. **115**

XIV COMMISSIONE **(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

DOCUMENTO APPROVATO DALLA XIV COMMISSIONE NELL'AMBITO DELLA VERIFICA DI SUSSIDIARIETÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 6 DEL PROTOCOLLO N. 2 ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA:

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2003/87/CE E LA DECISIONE (UE) 2015/1814 PER STIMOLARE LA COMPETITIVITÀ E LA DECARBONIZZAZIONE EFFICACE SOTTO IL PROFILO DEI COSTI (COM(2026) 616 FINAL)

Approvato il 21 ottobre 2026

DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminata, ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE e la decisione (UE) 2015/1814 per stimolare la competitività e la decarbonizzazione efficace sotto il profilo dei costi, COM(2026) 616 final;

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione acquisiti attraverso le audizioni e i contributi trasmessi da Assoambiente, Federchimica, UNEM, Confindustria Ceramica, Assocarta, Eni, Federbeton, Federacciai, Confindustria, Confcommercio, Assoarmatori, ENAC e GSE;

premesso che il carattere transfrontaliero dei cambiamenti climatici e del rischio di rilocalizzazione delle emissioni giustifica l'esistenza di un sistema europeo di scambio delle quote di emissione e che non sono in discussione né gli obiettivi europei di decarbonizzazione né la necessità di perseguirli attraverso un'azione comune dell'Unione;

ricordato che il Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2026 ha chiesto di assicurare un mercato del carbonio ben funzionante, trasparente e prevedibile, un'efficace protezione dal *carbon leakage*, una riduzione dell'eccessiva volatilità del prezzo del carbonio e un'attenuazione del suo impatto sui prezzi dell'elettricità, preservando al contempo il ruolo essenziale dell'EU ETS nella transizione attraverso un segnale di prezzo basato sul mercato;

considerato che l'efficacia di tale segnale richiede che le dinamiche del mercato delle quote siano coerenti con l'obiettivo di orientare gli investimenti verso la decarbonizzazione, senza determinare costi sproporzionati rispetto alle concrete possibilità di trasformazione dei settori interessati;

rilevato che, nel corso dell'attività conoscitiva, è stato richiamato, sulla base di dati ESMA, come nel 2024 circa l'80 per cento delle quote collocate all'asta sia stato acquistato da intermediari finanziari o comunque da soggetti non direttamente obbligati alla restituzione delle quote;

rilevato che tale dato, pur non consentendo di attribuire agli intermediari finanziari la determinazione del livello del prezzo delle quote, evidenzia il peso rilevante assunto nel mercato da soggetti non direttamente esposti agli obblighi di restituzione e rende pertanto necessario verificare che i meccanismi di funzionamento e stabilizzazione dell'EU ETS assicurino un segnale di prezzo effettivamente funzionale alla decarbonizzazione dell'economia reale;

considerato, a tale riguardo, che il GSE ha rilevato come il prezzo delle quote sia risultato per lunghi periodi superiore allo *switching price*, vale a dire al livello teorico al quale le tecnologie di generazione a carbone e a gas risultano egualmente attrattive, concludendo che il segnale di prezzo è stato anche superiore a quello necessario per indurre la decarbonizzazione nel settore elettrico e sottolineando

l'esigenza che il sistema faccia emergere un prezzo idoneo a favorire la decarbonizzazione senza distorsioni e senza tradursi in un mero incremento dei costi per il sistema produttivo;

considerato che la proposta riduce, a partire dal 2028, dal 24 al 12 per cento il tasso di immissione nella riserva stabilizzatrice del mercato, ma non modifica l'articolo 29-*bis* della direttiva 2003/87/CE, che prevede lo svincolo di quote quando il prezzo medio dei sei mesi precedenti supera di 2,4 volte il prezzo medio del precedente periodo biennale di riferimento;

rilevato che, secondo il GSE, tale meccanismo non si è attivato neppure in occasione di eventi di rilevante impatto sui mercati energetici, compresa la recente crisi energetica;

considerato inoltre che il costo della CO₂ sostenuto dalla produzione termoelettrica può trasferirsi sul prezzo marginale dell'elettricità, incidendo quindi anche sull'energia prodotta da fonti che non sostengono direttamente tale costo;

rilevato che, secondo stime dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca richiamate nel corso dell'attività conoscitiva, l'ETS inciderebbe per circa 30 euro/MWh sul prezzo marginale italiano dell'elettricità e avrebbe generato oltre 8,5 miliardi di euro di rendite inframarginali nel periodo 2021-2024;

considerato altresì che il GSE ha confermato come il prezzo delle quote di emissione incida direttamente sul prezzo dell'energia elettrica all'ingrosso quando il prezzo marginale è determinato dalla produzione termoelettrica e ha osservato che, sebbene tale fenomeno non sia considerato nella proposta, esso dovrebbe essere monitorato e opportunamente corretto;

ricordato che la Camera dei deputati, con la risoluzione n. 6/00250 approvata il 28 maggio 2026, ha impegnato il Governo a valutare la sospensione dell'ETS sulla produzione di elettricità da fonti termiche almeno fino al ritorno dei prezzi energetici ai livelli precedenti alla crisi in Medio Oriente;

considerato altresì che l'efficacia climatica dell'EU ETS deve essere misurata distinguendo le riduzioni delle emissioni conseguite attraverso l'effettiva trasformazione dei processi produttivi da quelle conseguenti alla contrazione o alla cessazione delle attività industriali;

rilevato, a tale riguardo, che nel corso dell'istruttoria è stata richiamata una riduzione del 14,6 per cento del numero delle installazioni manifatturiere soggette all'ETS nell'Unione tra il 2013 e il 2024, dato che non dimostra di per sé un rapporto causale con l'ETS ma rende necessario valutare con particolare attenzione gli effetti del sistema sulla capacità produttiva;

considerato che il fattore lineare di riduzione resta fissato al 4,4 per cento fino al 2030 e viene ridotto al 3,7 per cento nel periodo 2031-2035 e all'1,7 per cento successivamente;

tenuto conto che nel corso delle audizioni è stata prospettata, in particolare da Confindustria e Assocarta, l'esigenza di intervenire sulla

traiettoria anche prima del 2030 e che, più in generale, diversi soggetti hanno segnalato la necessità di correlare gli obblighi di decarbonizzazione alla disponibilità effettiva di energia a prezzi competitivi, infrastrutture adeguate, reti, tecnologie mature e soluzioni per il trasporto e lo stoccaggio della CO₂;

tenuto conto altresì della proposta, emersa nel corso delle audizioni, di introdurre un meccanismo straordinario capace di adattare temporaneamente il funzionamento del sistema in presenza di situazioni eccezionali di crisi, evitando che *shock* esterni possano determinare perdite permanenti di capacità produttiva;

considerato che, a partire dal periodo di assegnazione 2031-2035, la proposta subordina l'assegnazione gratuita alla realizzazione di investimenti nella decarbonizzazione per un volume almeno equivalente al valore economico del 100 per cento delle quote gratuite relative al quinquennio, attribuendo l'80 per cento delle quote in *tranche* annuali e subordinando il restante 20 per cento alla successiva verifica degli investimenti effettuati;

rilevato che l'assegnazione gratuita svolge, nei settori esposti alla concorrenza internazionale, una funzione di protezione dal *carbon leakage* e che la nuova condizionalità può incidere sulla capacità finanziaria proprio delle imprese chiamate a realizzare gli investimenti più rilevanti;

rilevato altresì che la proposta demanda ad atti delegati la definizione di elementi dai quali dipende concretamente la portata dell'obbligo, tra cui i requisiti e i costi ammissibili degli investimenti, i criteri per qualificare una significativa riduzione delle emissioni e la metodologia per determinare il valore economico delle quote gratuite, sul quale è calcolato l'investimento minimo richiesto;

considerato che la possibilità di valutare *ex ante* la proporzionalità dell'obbligo risulta pertanto limitata dalla mancata definizione nell'atto legislativo di elementi determinanti per quantificarne concretamente l'entità;

considerato inoltre che, con riferimento alla metodologia applicabile ai periodi di assegnazione successivi al 2030, i parametri di riferimento possono produrre effetti sproporzionati laddove le prestazioni prese a riferimento dipendano da tecnologie, vettori energetici, infrastrutture o condizioni produttive non concretamente replicabili dalle installazioni interessate;

rilevato, a tale riguardo, che Confindustria ha evidenziato come le differenze tra i sistemi energetici nazionali, con particolare riferimento alla disponibilità di nucleare, fonti rinnovabili e biomasse, possano incidere sulla possibilità di conseguire le prestazioni assunte a riferimento;

rilevato altresì che, secondo dati dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca richiamati nel corso dell'attività conoscitiva, l'attuale metodologia dei *benchmark* produce costi per il 76 per cento delle imprese italiane e benefici per il 59 per cento di quelle svedesi;

considerato, sotto il profilo del principio di sussidiarietà, che la proposta prevede dal 2031 la progressiva inclusione nell'EU ETS degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, intervenendo su sistemi di gestione dei rifiuti fortemente condizionati dalle scelte nazionali di pianificazione e da differenti dotazioni infrastrutturali;

rilevato che, a determinate condizioni, gli Stati membri possono applicare fino al 2035 misure nazionali equivalenti e che l'inclusione uniforme può quindi trovare applicazione già dal 2031 negli Stati che non accedano al regime derogatorio;

considerato che le audizioni hanno fatto emergere valutazioni differenti sul punto: Assoambiente ha segnalato possibili costi aggiuntivi per i sistemi di gestione dei rifiuti e per le tariffe, stimando in circa 3,8 miliardi di euro l'impatto aggiuntivo complessivo a livello nazionale; Assocarta ha richiamato gli effetti sul recupero energetico degli scarti del riciclo; Confcommercio ha evidenziato possibili ricadute sui costi di trattamento e sugli oneri delle imprese; Federbeton ha invece sottolineato il rischio di disparità rispetto agli impianti di co-incenerimento già soggetti all'ETS;

considerato inoltre che la proposta impone agli Stati membri di destinare almeno il 50 per cento dei proventi delle aste a specifiche priorità individuate a livello dell'Unione per la decarbonizzazione dei settori ETS;

ritenuto che, ferma restando l'esigenza di assicurare che le risorse generate dall'ETS siano impiegate a sostegno della decarbonizzazione e della competitività, debba essere specificamente dimostrata la necessità di predeterminare a livello dell'Unione le priorità di impiego di una quota così rilevante dei proventi, anziché lasciare agli Stati membri maggiori margini nella scelta degli strumenti più adeguati alle rispettive condizioni industriali, energetiche e infrastrutturali;

tenuto conto, in tale quadro, che la COM(2025) 574 propone, nell'ambito del negoziato sulle nuove risorse proprie dell'Unione, che una quota pari al 30 per cento dei proventi ETS1 confluisca nel bilancio dell'Unione;

valutati positivamente, nel settore marittimo, alcuni correttivi introdotti dalla proposta, tra cui la proroga dal 2030 al 2035 delle deroghe relative ai collegamenti con le isole minori e ai servizi soggetti a obblighi di servizio pubblico, nonché il rinvio dell'eventuale estensione dell'ETS alle navi *ro-pax* e alle navi passeggeri di stazza lorda inferiore a 5.000 tonnellate;

rilevato che Confcommercio ha valutato positivamente tali correttivi, pur chiedendo che l'esenzione per i collegamenti insulari sia resa strutturale e sia estesa a tutte le isole, richiamando a tal fine l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, e che Assoarmatori ha formulato proprie richieste di tutela dei collegamenti insulari;

considerato che la proposta estende inoltre dal 2029 l'ambito geografico dell'EU ETS a determinati voli internazionali in partenza dallo Spazio economico europeo e introduce requisiti relativi al luogo di produzione dei carburanti sostenibili per l'aviazione;

tenuto conto che ENAC ha evidenziato il rischio di costi sproporzionati per gli operatori e per le autorità competenti derivanti dall'estensione ai voli internazionali e ha segnalato la necessità di riportare i requisiti di origine dei carburanti sostenibili alla loro effettiva disponibilità;

valutato positivamente il rinvio al 2038 della completa eliminazione delle quote gratuite nei settori soggetti al CBAM;

considerato tuttavia che la progressiva riduzione della protezione assicurata dalle assegnazioni gratuite non è subordinata alla verifica dell'effettiva capacità del CBAM di prevenire il *carbon leakage* e che il meccanismo non risolve il rischio competitivo relativo alle esportazioni di prodotti europei verso mercati nei quali non opera un prezzo del carbonio comparabile;

tenuto conto che tale criticità è stata evidenziata nel corso dell'istruttoria, con particolare riferimento alla necessità di mantenere forme adeguate di protezione per le imprese europee esposte sui mercati internazionali;

rilevato, con riferimento al rispetto del principio di attribuzione, che la base giuridica della proposta è correttamente costituita dall'articolo 192, paragrafo 1, del TFUE;

ritenuta la proposta non conforme al principio di sussidiarietà, in quanto:

a) non risultano adeguatamente dimostrate la necessità e il valore aggiunto dell'inclusione uniforme nell'EU ETS degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, tenuto conto delle significative differenze esistenti tra i sistemi nazionali di gestione dei rifiuti e della stessa possibilità, riconosciuta dalla proposta, sia pure temporaneamente e a determinate condizioni, di conseguire il medesimo obiettivo mediante misure nazionali equivalenti;

b) non risulta adeguatamente dimostrata la necessità di predeterminare a livello dell'Unione le specifiche priorità di impiego di almeno il 50 per cento dei proventi ETS da parte degli Stati membri, potendo l'obiettivo comune della decarbonizzazione essere perseguito lasciando maggiori margini nella scelta degli strumenti in funzione delle differenti condizioni industriali, energetiche e infrastrutturali nazionali;

ritenuta altresì la proposta non conforme al principio di proporzionalità, in quanto:

a) le modifiche alla riserva stabilizzatrice del mercato e il mantenimento dell'attuale meccanismo di cui all'articolo 29-bis non appaiono adeguatamente calibrati rispetto all'obiettivo della proposta di perseguire una decarbonizzazione efficace sotto il profilo dei costi, tenuto conto del peso rilevante assunto nel mercato da soggetti non direttamente obbligati alla restituzione delle quote, della mancata attivazione del meccanismo di salvaguardia anche durante recenti situazioni di forte tensione energetica, dell'esigenza che il segnale di prezzo resti effettivamente funzionale agli investimenti e alla trasfor-

mazione dell'economia reale e, infine, dell'esigenza indicata dal Consiglio europeo di ridurre l'eccessiva volatilità del prezzo del carbonio;

b) il mantenimento fino al 2030 del fattore lineare di riduzione al 4,4 per cento, in assenza di un meccanismo straordinario di adattamento in situazioni eccezionali di crisi e di misure specifiche volte ad attenuare la trasmissione del costo della CO₂ ai prezzi dell'elettricità, non appare adeguatamente commisurato alle condizioni tecnologiche, energetiche e industriali nelle quali gli operatori sono chiamati a realizzare la trasformazione produttiva;

c) la nuova condizionalità per l'assegnazione gratuita impone investimenti pari al valore economico del 100 per cento delle quote assegnate, incide sulla liquidità delle imprese maggiormente esposte al *carbon leakage* e non è subordinata alla verifica delle condizioni tecnologiche, energetiche e infrastrutturali necessarie alla realizzazione degli investimenti, mentre elementi determinanti per quantificarne concretamente l'onere sono rinviati ad atti delegati;

d) con riferimento alla metodologia applicabile ai periodi di assegnazione successivi al 2030, le norme sui parametri di riferimento non garantiscono in misura sufficiente che le prestazioni assunte come riferimento corrispondano a tecnologie e soluzioni concretamente replicabili su scala industriale dalle installazioni interessate, anche alla luce degli effetti differenziati che l'attuale metodologia produce tra sistemi nazionali caratterizzati da diverse disponibilità di fonti energetiche e condizioni di decarbonizzazione;

e) la progressiva riduzione delle quote gratuite nei settori interessati dal CBAM non è subordinata alla verifica dell'effettiva capacità del meccanismo di prevenire il *carbon leakage* e non tiene adeguatamente conto del rischio residuo per le esportazioni verso mercati nei quali non opera un prezzo del carbonio comparabile;

f) nel settore aereo, l'estensione dal 2029 dell'ambito geografico dell'EU ETS e i requisiti relativi al luogo di produzione dei carburanti sostenibili non risultano accompagnati da una valutazione sufficientemente puntuale della disponibilità effettiva dei carburanti e degli oneri aggiuntivi posti a carico degli operatori e delle autorità competenti,

esprime un

PARERE MOTIVATO

ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea ed al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.



190182219410