



Attuazione della direttiva (UE) 2018/410 in materia di scambio di quote di emissione di gas serra

Atto del Governo 156

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	156	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/410, 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, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato	
Norma di delega:	Articolo 13 della legge 4 ottobre 2019, n. 117	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione	31/12/2019	31/12/2019
annuncio	5/02/2020	4/02/2020
assegnazione:	31/12/2019	31/12/2019
termine per l'espressione del parere:	11/03/2020	11/03/2020
Commissioni competenti:	13 ^a Territorio, ambiente e beni ambientali	VIII Ambiente
Rilievi di altre Commissioni:	5 ^a Bilancio, 8 ^a Commissione permanente Lavori pubblici, comunicazioni, 14 ^a Politiche dell'Unione europea	V Bilancio e XIV Politiche dell'Unione Europea

Premessa

L'evoluzione normativa europea e nazionale in materia di emission trading

Il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) è entrato in vigore nel febbraio 2005 e ha regolamentato le emissioni di gas ad effetto serra, primo tra tutti l'anidride carbonica (CO₂), per il **periodo 2008-2012**.

Il sistema di scambio di quote di emissioni (*emission trading*) previsto dal Protocollo come strumento per la riduzione delle emissioni è stato attuato a livello comunitario con l'emanazione della **direttiva 2003/87/CE** (istitutiva di un sistema per lo scambio di quote di emissioni nell'UE, **c.d. EU ETS**), recepita integralmente nell'ordinamento nazionale con il D.Lgs. 4 aprile 2006, n. 216.

L'impegno per una riduzione delle emissioni per il **periodo post-2012** è stato assunto solamente da un gruppo ristretto di Paesi, oltre all'UE, che hanno approvato il c.d. emendamento di Doha al Protocollo.

Nelle more dell'entrata in vigore dell'emendamento, l'UE si è impegnata, comunque, a dare attuazione già a partire dal 1° gennaio 2013 agli impegni in esso previsti. Per farlo è stata emanata una serie di strumenti normativi, tra i quali la **direttiva 2009/29/UE** (recepita nell'ordinamento nazionale con il **D.Lgs. 30/2013**, che ha sostituito la disciplina prevista dal D.Lgs. 216/2006), che ha aggiornato la precedente direttiva 2003/87/UE.

Mentre nel periodo 2008-2012 (c.d. fasi 1 e 2 del sistema EU ETS) tutti i settori hanno beneficiato di assegnazioni a titolo gratuito, a partire dal 2013 (anno di inizio della c.d. fase 3 dell'EU ETS) l'assegnazione è divenuta principalmente a titolo oneroso mediante asta.

La relazione illustrativa dello schema in esame ricorda che "dal 2005 il sistema EU-ETS è uno strumento fondamentale sul quale si fonda la politica dell'Unione europea per contrastare i cambiamenti climatici" e che "il sistema EU-ETS opera secondo il principio della limitazione e dello scambio delle emissioni. Viene fissato un tetto alla quantità totale di alcuni gas serra che possono essere emessi dagli impianti che rientrano nel sistema. Il tetto si

riduce nel tempo (secondo un fattore lineare, *n.d.r.*) in modo che le emissioni totali diminuiscano. Entro questo limite, le imprese ricevono o acquistano quote di emissione che, se necessario, possono scambiare. La limitazione del numero totale garantisce che le quote disponibili abbiano un valore. Lo scambio crea flessibilità e garantisce che le riduzioni delle emissioni avvengano quando sono più convenienti. Un solido prezzo della CO₂ favorisce, inoltre, gli investimenti in tecnologie pulite e a basso rilascio di CO₂. Il Sistema prevede che gli impianti con elevate emissioni non possano funzionare senza un'autorizzazione ad emettere gas serra".

Nella "Relazione sull'attività svolta dal Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (anni 2017 e 2018)" ([Doc. CCLVI, n. 1](#)), trasmessa al Parlamento nell'agosto 2019, si legge che "a livello nazionale, l'EU-ETS regola oltre 1.000 installazioni nel campo della produzione di elettricità, attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, cemento, ceramica e laterizi, vetro, carta, alluminio, chimica. A questi impianti si aggiungono circa 130 «piccoli emettitori», ossia impianti con emissioni inferiori a 25.000 tonnellate di CO₂eq, dotati di una potenza termica installata inferiore a 35 MW. Dal 2012 sono inoltre inclusi nello schema anche gli operatori aerei" e che "Gli operatori aerei amministrati dall'Italia sono più di 450. Sulla base dell'effettiva quantità di emissioni di CO₂ prodotta annualmente viene stabilito quanti di essi devono essere inclusi annualmente nel campo di applicazione della normativa ETS e soggetti agli adempimenti conseguenti".

In seguito alla firma dell'**accordo di Parigi**, destinato a regolare lo scenario emissivo internazionale nel **periodo post-2020**, e coerentemente con i nuovi obiettivi per il 2030 delineati con il "Quadro Clima-Energia 2030", l'UE ha emanato un nuovo pacchetto di provvedimenti legislativi comprendente anche la **direttiva 2018/410/UE**.

La direttiva 2018/410/UE

La direttiva 2018/410/UE, entrata in vigore l'8 aprile 2018, è composta di sei articoli e due allegati che recano, principalmente, una serie di modifiche alla direttiva 2003/87/CE che ha disciplinato a partire dal 2005 il sistema europeo di scambio di quote d'emissione (*EU Emission Trading System - EU ETS*), per gli impianti industriali, per il settore della produzione di energia elettrica e termica e per gli operatori aerei.

La direttiva 2018/410/UE, che si propone di regolare il funzionamento dell'EU-ETS nel periodo 2021-2030 (c.d. **fase 4 dell'EU ETS**), introduce una serie di **novità**, tra le quali merita soprattutto ricordare:

- l'innalzamento del cd. "fattore di riduzione lineare", al fine di determinare una riduzione annuale del volume totale di emissioni del 2,2%;
- la riscrittura delle modalità di assegnazione gratuita delle quote e il raddoppio temporaneo (fino al 2023) del numero di quote da immettere nella riserva stabilizzatrice del mercato;
- la modifica delle regole per gli impianti "nuovi entranti" e per la concessione di finanziamenti da parte dell'UE.

Come anticipato nel paragrafo precedente, la revisione dell'EU ETS operata dalla direttiva 2018/410/UE è motivata dalla necessità di adempiere ai nuovi e più stringenti impegni in termini di riduzione delle emissioni assunti nell'ambito dell'Accordo di Parigi e recepiti dall'UE con il "Quadro Clima-Energia 2030".

Nella relazione illustrativa dello schema in esame viene evidenziato che "Il 45% delle emissioni dell'UE (provenienti principalmente da centrali elettriche e impianti industriali) è disciplinato dal sistema di scambio di quote di emissione. Tale sistema contribuisce in maniera significativa al conseguimento dell'obiettivo posto dall'Europa di ridurre le emissioni di gas effetto serra del 40% nel 2030 rispetto alle emissioni del 1990. In particolare, si prevede che si debba favorire la riduzione del 43% delle emissioni di gas effetto serra nel 2030 rispetto ai valori del 2005 per i settori interessati dall'EU-ETS. Ciò ovviamente risulta possibile poiché vi è una messa a disposizione delle quote sul mercato controllata e in continua decrescita fino al raggiungimento dell'obiettivo finale. Viene, infatti, applicato, di anno in anno, rispetto al 2005, anno iniziale di riferimento, un fattore di riduzione lineare al tetto di quote autorizzate, che, a partire dal 2021, crescerà dal 1,74% al 2,2%". Per un approfondimento in materia si rinvia alla [scheda web "Cambiamenti climatici"](#).

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](#).

La norma di delega

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 rispettare nell'esercizio della delega:

- a) razionalizzazione e rafforzamento della struttura organizzativa dell'autorità nazionale competente (vale a dire il Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto, d'ora in avanti indicato semplicemente come "Comitato", previsto e disciplinato dall'art. 4 del D.Lgs. 30/2013), 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;

b) 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;

c) 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;

d) 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;

e) 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;

- **nonché per l'attuazione della decisione (UE) 2015/1814** relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nell'EU ETS e recante modifica della direttiva 2003/87/CE.

Contenuto

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 relazione illustrativa sottolinea che "considerate le profonde modifiche apportate dalla direttiva (UE) 2018/410 al sistema ETS, si ritiene di dover abrogare il decreto legislativo 13 marzo 2013, n.30, al fine di redigere un nuovo provvedimento coerente ed in linea con le nuove disposizioni europee, in particolare con i nuovi regolamenti direttamente attuativi derivati, valutando opportunamente il regime transitorio".

Disposizioni generali (Capo I, artt. 1-3)

Oggetto e campo di applicazione (artt. 1-2)

L'**articolo 1** definisce l'**oggetto del provvedimento** in esame, indicando le disposizioni della normativa UE che si intende trasporre nell'ordinamento nazionale.

Rispetto al testo vigente vi è quindi un mero aggiornamento dei riferimenti normativi comunitari.

L'**articolo 2**, così come il testo vigente, definisce il **campo di applicazione** facendo riferimento:

- alle categorie di **attività indicate all'allegato I**;
- e ai **gas ad effetto serra elencati all'allegato II**.

Rispetto al testo vigente non vengono riprodotte le disposizioni volte ad escludere gli impianti di incenerimento recate dai commi 2, 3 e 4. Il comma 2 prevede infatti l'esclusione dal campo di applicazione del D.Lgs. 30/2013 degli "impianti di incenerimento che trattano annualmente, per più del 50 per cento in peso rispetto al totale dei rifiuti trattati, le seguenti tipologie di rifiuti: a) rifiuti urbani; b) rifiuti pericolosi; c) rifiuti speciali non pericolosi prodotti da impianti di trattamento, alimentati annualmente con rifiuti urbani per una quota superiore al 50 per cento in peso". I successivi commi disciplinano le modalità per la verifica delle condizioni richiamate.

In realtà più che di una soppressione si tratta di una ricollocazione. La disposizione recata dal citato comma 2 e finalizzata all'esclusione degli impianti di incenerimento, viene infatti ricollocata nel punto 5 dell'allegato I.

Definizioni (art. 3)

La principale novità recata dall'**articolo 3** è la **riscrittura della definizione di "nuovo entrante"** (lettera dd)).

In linea con la riscrittura operata dalla direttiva, la nuova definizione di nuovo entrante non fa più riferimento, come invece prevede il testo vigente, a coloro che hanno ottenuto un'autorizzazione ad emettere gas serra per la prima volta dopo il 30 giugno 2011 (termine introdotto dalla direttiva 2009/29/CE in relazione al funzionamento dell'EU ETS nel periodo post-2012), ma a coloro che la ottengono per la prima volta nel periodo che inizia da tre mesi prima della data di trasmissione dell'elenco quinquennale di cui all'articolo 25, comma 2, e termina tre mesi prima della data di trasmissione del successivo elenco quinquennale.

L'articolo 25 prevede che il Comitato trasmette alla Commissione europea un elenco di impianti disciplinati dal presente decreto, valido per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2021, e che lo stesso elenco sia

aggiornato e trasmesso ogni cinque anni e valga, così, per il successivo quinquennio.

La riscrittura operata dall'articolo in esame non si limita però a recepire quanto previsto dalla direttiva e testé commentato.

Sono infatti previste **ulteriori casistiche** che integrano la definizione di nuovo entrante e che riguardano:

- l'impianto che esercita per la prima volta un'attività inclusa nel sistema comunitario o rientri nel sistema EU ETS a norma degli articoli 31-32 (che disciplinano l'esclusione di impianti di dimensioni o emissioni ridotte). Tale fattispecie appare diversa da quanto previsto dal testo vigente che invece fa riferimento agli impianti non previsti dalla direttiva ma inclusi (secondo quanto previsto dall'art. 37 del testo vigente) unilateralmente dal Comitato nel campo di applicazione, nonché agli ampliamenti sostanziali di impianti già inclusi;

Nella relazione del Comitato ([Doc. CCLVI, n. 1](#)), si legge che "ai sensi dell'art. 27 della Direttiva ETS, tali impianti (si parlava dei 130 piccoli emettitori, *n.d.r.*) ricadono nel campo di applicazione della normativa ma a partire dal 2013 possono scegliere di uscire dal sistema ETS ed essere assoggettati a misure nazionali equivalenti, più snelle in ragione della minore capacità inquinante di tali soggetti".

- l'operatore aereo identificato dalla Commissione europea previa la pubblicazione dell'elenco degli operatori aerei a cui è associato un nuovo codice identificativo *Central Route Charges Offices* (CRCO) e la cui attività di trasporto aereo non è in alcun modo collegata ad altro operatore aereo precedentemente individuato. In caso di fallimento e ricostruzione di nuova società operante nell'ambito delle attività aeree diverse e disgiunta dalla precedente, farà fede quanto dichiarato nella documentazione notarile e legale.

Per l'identificazione dell'operatore aereo nuovo entrante si richiede che esso sia identificato dalla Commissione previa la pubblicazione dell'elenco degli operatori a cui è stato assegnato un nuovo codice identificativo da parte dell'ufficio centrale di addebito delle rotte di Eurocontrol, il *Central Route Charges Offices* (CRCO), il quale provvede ad assegnare agli utenti dello spazio aereo controllato degli Stati membri e che volano in esso un identificativo, addebitando i relativi oneri.

Degna di nota è anche l'**introduzione della definizione**, non prevista dalla direttiva, di **"portale ETS"** che fa riferimento alla "piattaforma informatica che costituisce l'interfaccia telematica tra utente, gestore ovvero operatore aereo e il Comitato" (lettera pp)).

L'art. 4, comma 8, dello schema in esame stabilisce che il Portale ETS è lo strumento utilizzato dal Ministero dell'ambiente e dal Comitato per lo svolgimento delle rispettive attività, ai fini dell'interlocuzione con i destinatari della disciplina di cui al presente decreto, e che con apposita convenzione sono definite le modalità di interconnessione con le tecnologie telematiche delle Camere di commercio.

Sono inoltre introdotte le definizioni di **"analisi del profilo di rischio"** (lettera a)) e di **"ispezioni"** (lettera c)), funzionali alla comprensione delle disposizioni recate dall'art. 33 del presente schema.

Sono altresì introdotte alcune definizioni in materia di trasporto aereo, nonché le definizioni di **"piccolo emettitore"** (lett. nn)) e di **"piccolissimo emettitore"** (lett. oo)) con cui vengono indicati, rispettivamente, gli impianti esclusi dall'EU ETS in virtù delle norme recate, rispettivamente, dagli artt. 31 e 32 del presente schema.

Autorità nazionale competente (Capo II, art. 4)

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 e da una Segreteria tecnica, l'articolo in esame dispone (al comma 2) che il Comitato è un **organo collegiale composto da 15 membri** (10 con diritto di voto e 5 con funzioni consultive);

- 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).

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 relazione illustrativa sottolinea che "in ragione della sua composizione la Segreteria tecnica del Comitato è un organismo che non opera a tempo pieno, in quanto i rappresentanti delle altre Amministrazioni interessate non ricoprono l'incarico a titolo esclusivo. Lo svolgimento delle funzioni istruttorie proprie della segreteria tecnica comporta, invece, un'attività che si deve sviluppare senza soluzione di continuità. A mero titolo esemplificativo si menziona la gestione della documentazione e degli atti, in entrata ed in uscita, presentati o destinati alle imprese soggette a regime ETS. All'espletamento di detta attività ha provveduto, di fatto, la Direzione competente, che, invece, ai sensi del richiamato articolo 4, avrebbe dovuto fornire esclusivamente un supporto organizzativo e logistico. Il quadro delle competenze come attualmente definito ha, dunque, spesso generato artificiosità nella gestione delle procedure in atto. Si è reso, pertanto, necessario provvedere ad una razionalizzazione e ad un

rafforzamento della struttura organizzativa dell'Autorità nazionale competente". La stessa relazione evidenzia che "è dimostrato che la Segreteria Tecnica, così come articolata ai sensi del D.Lgs. 30/2013, non è in grado di istruire i volumi di pratiche" e che tale situazione risulterebbe peraltro aggravata in futuro poiché "ad esempio, le nuove regole stabilite a livello europeo impongono una revisione di tutti i piani di monitoraggio delle emissioni e, in prospettiva, una maggiore frequenza nell'aggiornamento dei livelli di attività degli impianti. Tenuto conto di quanto sopra, si è, dunque, ritenuto opportuno che il provvedimento all'esame tenesse conto di come opera effettivamente l'Autorità nazionale competente, affidando la fase istruttoria al Ministero dell'ambiente ed esplicitando l'avvalimento di un adeguato supporto specialistico".

In relazione al supporto del sistema camerale la relazione illustrativa sottolinea, tra l'altro, che "il Sistema camerale italiano già gestisce albi nazionali per le imprese della filiera del rifiuto e i diversi registri telematici ambientali - ad esempio il Registro nazionale dei Gas Fluorurati (art. 13 del D.P.R. 43/2012) e l'Albo Nazionale Gestori Ambientali (art. 212 del D.Lgs. 152/2006) - e, dunque, detiene la specifica *expertise*, acquisita da Unioncamere nella gestione di sistemi informativi, oltre che il rilievo pubblicistico dell'attività da realizzare, compatibile con le finalità istituzionali del Ministero, in grado di assicurare un quadro appropriato per la protezione della integrità del meccanismo di mercato e la sua attuazione".

Un'altra modifica rilevante è la **mancata riproposizione** di quanto attualmente previsto, all'interno del testo vigente dell'art. 4 del D.Lgs. 30/2013:

- dal comma 4, che elenca i **compiti attribuiti al Comitato**, mentre sono sostanzialmente confermati i **poteri propositivi** previsti dal comma 5 (ora disciplinati dal comma 10 dell'articolo in esame);
- dal comma 3, che prevede la trasmissione, da parte del Comitato, entro il 30 aprile di ciascun anno, di una **relazione al Parlamento** sull'attività svolta nell'anno precedente.

Si ricorda che la "razionalizzazione e rafforzamento della struttura organizzativa dell'autorità nazionale competente di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, 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" rappresenta il **criterio specifico di delega recato dalla lettera a) dell'art. 13 della L. 117/2019**.

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

Ambito di applicazione dell'EU ETS per il trasporto aereo (art. 5)

L'**articolo 5**, che 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, come definito all'articolo 3, comma 1, lettera ff) del presente decreto, esclude, dalla applicazione EU ETS, quanto previsto al successivo comma 2 e le attività di volo effettuate con aeromobili di cui all'articolo 744, commi primo e quarto (aeromobili di Stato e aeromobili utilizzati per la tutela della sicurezza nazionale), del Codice della navigazione (comma 1) .

Si prevede, inoltre, l'applicazione dell'EU ETS all'operatore di trasporto aereo commerciale (vedi la definizione presente alla lettera gg) dell'art. 3 del presente decreto), titolare di un [Certificato di operatore aereo](#) (COA) ovvero di una licenza di esercizio per il trasporto aereo non commerciale, con esclusione delle esenzioni previste all'Allegato I, lettera J) del presente decreto (cioè un operatore che opera: 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) (comma 2).

Si valuti l'opportunità di un coordinamento tra il comma 1 e il comma 2, posto che l'esclusione dalla applicazione dell'EU ETS prevista dal comma 1 con riferimento al comma 2 non sembra coerente con quanto previsto dal medesimo comma 2 che prevede una ulteriore casistica di applicazione dell'EU ETS, riferita, tra l'altro all'operatore di trasporto aereo commerciale.

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 (comma 3).

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 (comma 4):

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.

I commi 2, 3 e 4 introducono quanto previsto dagli articoli 28-bis e 28-ter della **direttiva 2003/87**, come modificati dal **regolamento 2017/2392**.

Assegnazione delle quote di emissioni agli operatori aerei amministrati dall'Italia mediante vendita all'asta (art. 6)

L'**articolo 6**, che nella sostanza non risulta modificato rispetto a 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, ai sensi dell'articolo 3-sexies, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2003/87, 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**:

- a) contro i cambiamenti climatici nella Unione europea e nei Paesi terzi, anche per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra;
- b) 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);
- c) per favorire l'adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici nella Unione europea e nei Paesi terzi, segnatamente nei Paesi in via di sviluppo;
- d) per la ricerca e lo sviluppo, ai fini della mitigazione e dell'adattamento, anche, in particolare, nel settore dell'aeronautica e del trasporto aereo;
- e) per ridurre le emissioni attraverso modi di trasporto scarsamente inquinanti;
- f) per coprire i costi di gestione del sistema EU ETS;
- g) 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** :

- h) atte a consentire l'ampia diffusione del sistema per la navigazione satellitare;
- i) per garantire i contributi al [Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili](#);
- l) 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»);
- m) 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.

Modalità per l'assegnazione delle quote di emissioni a titolo gratuito agli operatori aerei amministrati dall'Italia (art. 7)

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, per ciascun periodo temporale indicato all'articolo 3-quater della direttiva 2003/87, da parte di ogni operatore aereo amministrato dall'Italia, per l'attribuzione di quote a titolo gratuito, una apposita domanda al Comitato, 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.

Modalità per l'assegnazione delle quote di emissioni di cui alla riserva speciale a titolo gratuito agli operatori aerei amministrati dall'Italia (art. 8)

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 (il riferimento al 3% è contenuto nell'art. 3-septies della direttiva 2003/87, come modificata dalla direttiva 2008/101); 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.

Assegnazione e rilascio delle quote di emissioni a titolo gratuito agli operatori aerei amministrati dall'Italia (art. 9)

L'articolo 9 riguarda, come sottolineato nella tabella di concordanza allegata al presente decreto, le attività svolte dall'Autorità nazionale competente in materia di assegnazione e rilascio delle quote di emissioni a titolo gratuito agli operatori aerei amministrati dall'Italia, e pertanto non coinvolgono direttamente la Commissione. 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.

Piano di monitoraggio e relativi aggiornamenti (art. 10)

L'articolo 10 riscrive in modo dettagliato le attività relative ai Piani di monitoraggio delle emissioni e la loro comunicazione, previsti dall'art. 3-octies della direttiva 2003/87, di competenza del Comitato, che non investono direttamente la Commissione. 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.

Divieto operativo (art. 11)

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).

Chiusura di conto di deposito di un operatore aereo amministrato dall'Italia (art. 12)

Il **nuovo articolo 12** viene introdotto nel D.Lgs. 30/2013 al fine di individuare le modalità per ottenere la chiusura di un conto di deposito di un operatore aereo. Nella tavola di concordanza allegata 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.

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

Ambito di applicazione (artt. 13-14)

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.

Autorizzazione ad emettere gas serra (art. 15)

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**.

Si fa notare che la disposizione attualmente contenuta nel comma 2 dell'art. 13 del D.Lgs. 30/2013, che ha carattere sanzionatorio, viene ricollocata, seppur con alcune differenze, nell'art. 42, comma 4, dello schema in esame.

Domanda, rilascio, modifica e revoca dell'autorizzazione (artt. 16-19)

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 dello schema in esame 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**.

In proposito la relazione illustrativa osserva che il maggior dettaglio che si rileva nell'articolo è necessario "al fine di informatizzare la procedura come previsto nel relativo criterio specifico di delega" il quale, come ricordato, richiede "ottimizzazione e informatizzazione delle procedure".

- 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.

Tale eliminazione consente di recepire la soppressione del terzo comma del paragrafo 1 dell'art. 6 della direttiva, ove tale obbligo era contemplato.

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).

In merito la relazione illustrativa sottolinea che tale secondo caso "è stato evidenziato in quanto nella pratica si è rilevata la stretta interdipendenza tra autorizzazione AIA (Direttiva 2010/75/UE) e autorizzazione ETS, come peraltro previsto dall'articolo 8 della Direttiva".

Monitoraggio (artt. 20-21)

Gli articoli 20 e 21 disciplinano l'effettuazione, da parte del gestore, rispettivamente, del piano di monitoraggio delle emissioni dell'impianto (e dei suoi aggiornamenti) e del piano della metodologia di monitoraggio (e dei suoi aggiornamenti).

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. L'unica differenza è che la normativa di cui si richiama il rispetto, ai fini dell'effettuazione del monitoraggio, è solo quella prevista dai regolamenti unionali in materia.

Si ricorda che con il Regolamento di esecuzione n. 2018/2066/UE sono state dettate norme concernenti il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87/CE.

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 commi 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.

Nella relazione illustrativa viene sottolineato che nel testo del D.Lgs. 30/2013 "non si trovano riferimenti al piano della metodologia di monitoraggio in quanto è uno strumento di controllo che è stato introdotto per la fase IV e la definizione nonché i dettagli sono stati espressi chiaramente nel regolamento delegato n.331/2019 direttamente esecutivo", il quale stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni.

Coordinamento con le procedure di AIA (art. 22)

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 informativi 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.

Messa all'asta delle quote (art. 23)

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 viene **confermato** quanto previsto dal testo vigente, vale a dire 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 meritevoli di nota rispetto alla normativa vigente sono rintracciabili nell'inserimento, al comma 7 del presente articolo (che disciplina le finalità a cui sono destinate le risorse attribuite ai Ministeri dell'ambiente e dello sviluppo economico, e che corrisponde al comma 6 dell'art. 19 del D.Lgs. 30/2013), 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)).

Si fa notare che tali integrazioni recepiscono identiche integrazioni apportate dalla direttiva 2018/410 al testo della direttiva 2003/87.

Fatta eccezione per queste integrazioni, nella relazione illustrativa allo schema in esame si sottolinea che le variazioni rispetto al testo vigente del D.Lgs. 30/2013 "non sono sostanziali e riguardano tecnicismi di partecipazione alle aste che coinvolgono il GSE".

A titolo di esempio si fa notare che non sono riprodotte nell'articolo in esame le norme recate dai commi 5, primo periodo, e 7, in quanto fanno riferimento, rispettivamente, a tematiche ormai superate (quale quella del rimborso dei crediti dei soggetti riconosciuti come nuovi entranti dal D.Lgs. 216/2006) o all'attuazione di provvedimenti ora abrogati (decisione n. 280/2004/CE).

Assegnazione e rilascio di quote gratuite (artt. 24-27)

L'**articolo 24** reca i **criteri generali per l'assegnazione gratuita** delle quote in capo al Comitato.

Si fa notare che l'assegnazione gratuita di quote è disciplinata non solo dall'art. 10-bis della direttiva 2003/87, ma anche dal regolamento n. 2019/331/UE "che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10-bis della direttiva 2003/87/CE".

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**.

Lo stesso comma precisa, alla lettera c), che l'assegnazione di quote gratuite è **consentita invece per il teleriscaldamento e la cogenerazione**.

Tale disposizione viene modificata e integrata, rispetto al testo vigente (contenuto nella corrispondente lettera del comma 2 dell'art. 20 del D.Lgs. 30/2013), al fine di precisare che l'assegnazione a tali attività è consentita "in caso di domanda economicamente giustificabile, rispetto alla generazione di energia termica e frigorifera" e che, per ogni anno successivo al 2013, le quote totali assegnate a tali impianti per la produzione di calore sono adeguate, applicando il fattore lineare di riduzione, tranne che per gli anni in cui dette assegnazioni sono adeguate in modo uniforme in conformità con le norme unionali sull'assegnazione.

Tali modifiche e integrazioni consentono di recepire in maniera fedele quanto previsto dall'art. 10-*bis*, paragrafo 4, della direttiva.

Il comma 2 viene inoltre integrato attraverso l'inserimento di un'ulteriore categoria di impianti per i quali **non è consentita l'assegnazione gratuita** di quote, vale a dire gli **impianti di dimensioni (o con emissioni) ridotte** che hanno adottato il regime previsto dagli articoli 31 e 32 (lettera f)).

Ulteriori novità rispetto al testo vigente dell'art. 20 del D.Lgs. 30/2013 sono contenute nei commi successivi.

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**.

Si fa notare che il comma 2 del testo vigente fa invece riferimento al caso di cessazione parziale 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).

Si tratta di una disposizione che consente di recepire il paragrafo 20 dell'art. 10-*bis* della direttiva.

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.

Il paragrafo 5 dell'art. 10-*bis* della direttiva dispone, tra l'altro, che "per ogni anno in cui la somma delle assegnazioni gratuite non raggiunge la quantità massima di quote destinate a essere messe all'asta, la differenza tra le quote assegnate gratuitamente e tale quantità massima è utilizzata per evitare o limitare la riduzione delle assegnazioni gratuite per rispettare la parte di quote da mettere all'asta negli anni successivi". Il successivo paragrafo 7 dispone che le quote della citata quantità massima "che non sono assegnate gratuitamente entro il 2020 sono accantonate per i nuovi entranti, unitamente a 200 milioni di quote immesse nella riserva stabilizzatrice del mercato".

L'**articolo 25**, che non trova corrispondenti nel testo vigente del D.Lgs. 30/2013, introduce disposizioni finalizzate a recepire i contenuti dell'art. 11 della direttiva.

L'articolo in esame 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.

Non viene indicato un termine per l'effettuazione della trasmissione. Si fa notare, in proposito, che l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva prevede, come termine per la presentazione dell'elenco, la data del 30 settembre 2019.

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.

La relazione illustrativa sottolinea che l'articolo in esame disciplina "le caratteristiche e le modalità da seguire nel caso di cessazione parziale o totale di un impianto".

In realtà l'articolo in esame sembra riprodurre, nella sostanza, le disposizioni recate dall'art. 24 del D.Lgs. 30/2013, che disciplina la comunicazione della cessazione (totale) di attività (con alcune integrazioni necessarie a tener conto delle disposizioni del citato regolamento 2019/331), mentre non sembrano riprodotte dallo schema in esame le norme contenute nel successivo art. 25 relativo alla comunicazione della cessazione parziale di attività.

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 dalla direttiva nonché dal testo vigente dell'art. 23 del D.Lgs. 30/2013, dispone (al comma 1) 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 (al comma 2) i **casi di sospensione**, da parte del Comitato, del rilascio delle quote.

Misure transitorie per i settori a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (artt. 28-29)

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 sottosettori esposti ad un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio individuati con decisione delegata (UE) 2019/708.

Si tratta di una norma che sostanzialmente si limita ad aggiornare quella contenuta nell'art. 27 del D.Lgs. 30/2013. Si ricorda che l'art. 10-*ter* della direttiva, nel disciplinare le misure di sostegno transitorie a favore di determinate industrie a elevata intensità energetica nell'eventualità di una rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, dispone, tra l'altro, che i settori e sottosettori considerati a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio sono oggetto di assegnazioni gratuite per il periodo fino al 2030 corrispondenti al 100% del quantitativo determinato a norma dell'articolo 10-*bis* (che reca norme comunitarie transitorie per l'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote).

La relazione illustrativa ricorda che "il Consiglio europeo dell'ottobre 2014 ha concluso che l'assegnazione di quote gratuite non dovrebbe terminare e che le misure attuali dovrebbero proseguire dopo il 2020 per evitare il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO₂ dovuto alle politiche sul clima, fino a quando non verranno compiuti sforzi analoghi nelle altre grandi economie" e che i settori e sottosettori a rischio "sono stati determinati dopo un lungo processo istruttorio con la 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 dell'articolo in esame ripropone il testo del comma 2 dell'art. 27 del D.Lgs. 30/2013 prima della riscrittura operata dal D.L. 101/2019.

Tale disposizione consente infatti di recepire il disposto del paragrafo 6 dell'art. 10-*bis* della direttiva relativamente alle **misure finanziarie a favore di settori o di sottosettori considerati esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione** delle emissioni di carbonio.

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.

Il secondo comma del paragrafo 6 dell'art. 10-*bis* della direttiva prevede infatti che per le misure finanziarie in questione gli Stati membri cercano di utilizzare non più del 25% dei proventi della vendita all'asta di quote e che "a decorrere dal 2018, per ogni anno in cui uno Stato membro utilizza più del 25% dei proventi della vendita all'asta di quote per tali finalità, esso pubblica una relazione in cui espone i motivi che giustificano il superamento di tale percentuale". La stessa norma dispone che "la relazione comprende informazioni pertinenti sui prezzi dell'elettricità per i grandi consumatori industriali che beneficiano di tali misure finanziarie, fatti salvi i requisiti riguardanti la tutela delle informazioni riservate. La relazione contiene inoltre informazioni indicanti se sono state tenute in debita considerazione altre misure volte a ridurre in modo sostenibile i costi indiretti del carbonio a medio-lungo termine".

Fondo per l'innovazione (art. 30)

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 del regolamento unionale relativo al funzionamento del fondo.

Le previsioni a cui si fa riferimento sono quelle recate dal [regolamento delegato \(UE\) 2019/856](#) che integra la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il funzionamento del fondo per l'innovazione.

Esclusione di impianti di dimensioni (o con emissioni) ridotte (artt. 31-32)

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 (art. 32), in linea con quanto previsto, rispettivamente, dagli articoli 27 e 27-*bis* della direttiva.

Si fa notare che le disposizioni recate dall'articolo 31 corrispondono nella sostanza a quelle recate dai primi due commi dell'art. 38 del D.Lgs. 30/2013. L'articolo 32 introduce invece disposizioni innovative volte al recepimento del nuovo art. 27-*bis*, introdotto nel testo della direttiva 2003/87 dalla direttiva 2018/410.

Nel testo dell'articolo 31 vi sono alcune differenze rispetto al testo dell'art. 27 della direttiva che, occorre ricordarlo, non ha subito modifiche sostanziali ad opera della direttiva 2018/410.

Una prima differenza risiede nella disposizione prevista dal comma 2, che tuttavia non appare significativa in quanto si limita ad esplicitare un principio comunque già desumibile dall'art. 25 dello schema in esame e dal corrispondente art. 11 della direttiva, vale a dire che l'esclusione in questione è valida per il relativo periodo di cinque anni di cui all'articolo 25. La stessa precisazione non compare invece nell'art. 32, che detta norme speculari riguardo agli impianti con emissioni ridotte o con limitato funzionamento.

Un'ulteriore differenza riguarda le disposizioni relative agli **ospedali e alle installazioni termiche che forniscono principalmente servizi a una struttura ospedaliera**. Mentre la direttiva si limita a disporre che "anche gli ospedali possono essere esclusi se adottano misure equivalenti" (disposizione che viene riprodotta dal primo periodo del comma 3 dell'art. 31), il secondo periodo del comma 3 aggiunge che tale esclusione è applicata qualora anch'essi adottino le misure equivalenti, indipendentemente dal fatto che siano o meno al di sotto della soglia emissiva di 25.000 tonnellate di CO₂.

Il comma 4 dell'art. 31 integra ulteriormente la disciplina unionale disponendo che le installazioni termiche possono essere escluse quando forniscono principalmente servizi a una struttura ospedaliera e che, in tal caso, si provvede ad applicare i criteri aggiuntivi per la loro selezione ed individuazione. Lo stesso comma dispone che una installazione termica ospedaliera può essere esclusa dal sistema ETS a condizione che, in qualsiasi anno del periodo, esporti non più del 15% del calore prodotto dall'impianto in uno stabilimento diverso da un ospedale.

L'**articolo 32** recepisce fedelmente le disposizioni dell'art. 27-*bis* della direttiva.

Merita evidenziare che sia nell'art. 31 che nell'art. 32 sono inseriti due commi, alla fine, che integrano le disposizioni della direttiva al fine di:

- prevedere che il **Comitato** predisponga una **proposta di misure nazionali equivalenti** ai fini dell'applicazione degli articoli 27 e 27-*bis*;
- disciplinare l'utilizzo del Portale ETS per i profili relativi alle esclusioni in questione.

Analisi del profilo di rischio ed ispezioni (art. 33)

L'**articolo 33** prevede che il Comitato può svolgere **attività ispettive (anche effettuando visite in loco)** anche per determinare se un impianto fisso è conforme ai requisiti dettati dalla normativa dell'UE. Sono escluse le attività svolte dai verificatori e dagli organismi di accreditamento (comma 1).

Il comma 1 stabilisce altresì che le ispezioni sono svolte "anche sulla base dell'analisi del profilo di rischio". Il concetto di "analisi del profilo di rischio" è introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera a), dello schema in esame e fa riferimento all'attività svolta ai fini della determinazione del livello di rischio di non conformità di un impianto fisso.

L'articolo in esame provvede inoltre (al comma 3) ad individuare gli impianti esclusi dalle ispezioni (quelli esclusi ai sensi degli articoli 31 e 32), a prevedere una programmazione e disciplina delle stesse da parte del Comitato (comma 2), nonché a prevedere la possibilità per il Comitato di avvalersi di ISPRA, di altri enti di ricerca e della collaborazione della Guardia di finanza (commi 4 e 5).

I **costi** relativi alle attività previste dall'articolo in esame sono posti **a carico dei soggetti ispezionati**.

Si fa notare che le citate disposizioni hanno carattere innovativo rispetto alla normativa nazionale di cui al D.Lgs. 30/2013 e integrano il disposto della direttiva.

La relazione illustrativa sottolinea che "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".

Disposizioni comuni per impianti fissi e operatori aerei (Capo V, artt. 34-42)

Sistema di registri (art. 34)

L'**articolo 34, comma 1**, stabilisce 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 (come specifica il testo dello schema di decreto) nuovi oneri amministrativi. Al riguardo si ricorda che l'art. 7 del regolamento 2019/1122/UE (che integra la direttiva 2003/87/CE per quanto riguarda il funzionamento del registro dell'Unione) stabilisce che gli Stati membri designino un amministratore nazionale. Attraverso l'amministratore lo Stato membro accede ai propri conti e ai conti nel registro dell'Unione soggetti alla sua giurisdizione e li amministra. Il medesimo comma 2 stabilisce che 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**).

Monitoraggio e comunicazione delle emissioni (art. 35)

L'**articolo 35, comma 1**, 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 (**comma 4**), 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. Il gestore o operatore aereo adempie quindi agli obblighi di restituzione secondo quanto previsto dall'articolo 36 (**comma 5**).

Si valuti l'opportunità di chiarire la formulazione con riferimento all'Autorità nazionale del registro.

Trasferimento, restituzione e cancellazione di quote di emissioni (art. 36)

L'**articolo 36**, che recepisce l'articolo 12 della direttiva 2003/87/CE, definisce le modalità per il trasferimento, la restituzione e la cancellazione delle quote di emissione da parte dei gestori o degli operatori aerei. Le quote potranno essere trasferite sia tra persone all'interno dell'UE che tra persone all'interno dell'UE e persone nei paesi terzi. Nel secondo caso potranno essere trasferite quando sono riconosciute sulla base della procedura di cui all'articolo 25 della direttiva 2003/87/CE, che disciplina la conclusione di accordi sullo scambio di quote di emissione con Paesi al di fuori dell'UE. Inoltre, sempre nel secondo caso si applicheranno le sole restrizioni previste dal presente decreto o dalla direttiva 2003/87/CE (comma 1). L'articolo specifica poi che le quote rilasciate dal Comitato di un altro Stato membro potranno essere utilizzate ai fini dell'adempimento degli obblighi di restituzione previsti per un operatore aereo o gestore di un impianto fisso (**comma 2**). Questi infatti, dal 1° gennaio 2021 ed entro il 30 aprile di ogni anno, dovrà restituire un numero di quote pari alle emissioni totali prodotte nel corso dell'anno precedente dalle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I o dall'impianto fisso. Il Comitato garantisce che le quote restituite siano successivamente cancellate (**comma 3**). Ai fini della tutela dell'integrità ambientale del sistema ETS gli operatori aerei e gli altri operatori non potranno utilizzare le quote rilasciate da uno Stato membro per cui sussistono obblighi estinti per gli operatori aerei e gli altri operatori (**comma 4**). L'articolo prevede poi che non dovranno essere restituite le quote relative alle emissioni destinate alla cattura e al trasporto verso impianti che beneficiano di un'autorizzazione allo stoccaggio geologico del carbonio (**comma 5**). Inoltre, affida al Comitato la definizione delle modalità e dei termini volti ad assicurare che su richiesta della persona che le detiene le quote possano essere cancellate in qualsiasi momento. Infine, nel caso di chiusura della capacità di generazione di energia elettrica di un impianto a seguito di misure nazionali supplementari, la norma in esame stabilisce che il Comitato potrà cancellare le quote dal volume d'asta totale. Tale possibilità è limitata ad un quantitativo corrispondente alle emissioni medie rilasciate dall'impianto in questione nei cinque anni precedenti alla chiusura. Il Comitato dovrà quindi informare la Commissione europea sulla prevista cancellazione (**comma 6**).

Uso di crediti (art. 37)

L'**articolo 37**, che traspone l'articolo 11-bis della direttiva 2003/87/CE, 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 ERUs per adempiere agli obblighi di restituzione per il periodo 2021-2030.

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 allo scopo di consentire

ai governi e alle aziende di raggiungere i loro obiettivi di riduzione dei gas a effetto serra nel modo più flessibile ed economicamente efficace. Si tratta del meccanismo di sviluppo pulito (CDM), disciplinato dall'articolo 12 del Protocollo di Kyoto, che permette alle imprese dei Paesi industrializzati con vincoli di emissione (elencati nell'Allegato I della Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici) di investire in progetti che riducono le emissioni nei paesi in via di sviluppo e in altri paesi specificati nel Protocollo, in alternativa a riduzioni più costose delle emissioni nei loro paesi. Esso genera l'attribuzione di crediti di emissione, detti unità di riduzione certificata delle emissioni (CER), che possono essere negoziati sul mercato. Il secondo meccanismo è il meccanismo di applicazione congiunta (JI), disciplinato dall'articolo 6 del Protocollo di Kyoto, che permette alle imprese dei Paesi industrializzati con vincoli di emissione di ottemperare in parte all'obbligo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra finanziando progetti che riducono tali emissioni in altri paesi industrializzati ugualmente soggetti a vincoli di emissione. Esso genera i crediti di emissione chiamati unità di riduzione delle emissioni (ERU). A differenza di quanto avviene con il CDM, questo meccanismo coinvolge paesi ospite che hanno dei limiti di emissione. I crediti generati dai progetti sono pertanto sottratti dall'ammontare di "permessi di emissione" inizialmente assegnati al paese ospite. I CERs e gli ERUs possono essere scambiati con quote generali da operatori e operatori aerei ma fino ad un certo limite. L'accordo di Parigi ha istituito un nuovo meccanismo di mercato, che sarà oggetto di misure di attuazione, che dopo il 2020 si sostituirà ai due suddetti meccanismi.

L'utilizzo dei crediti CERs e ERUs è soggetto al rispetto dei criteri qualitativi sanciti nell'articolo 11-bis. Il Comitato stabilirà la quantità di crediti da utilizzare, conformemente a quanto previsto dal suddetto articolo e dalle misure adottate dalla Commissione europea ai sensi dello stesso. Al riguardo, si osserva, con riferimento a tale previsione relativa ai quantitativi, che il paragrafo 8 dell'articolo 11-bis della direttiva che definiva i criteri quantitativi è stato abrogato.

Si valuti l'opportunità di chiarire la formulazione relativa al riferimento alle misure della Commissione europea adottate ai sensi dell'articolo 11-bis.

I paragrafi da 2 a 4 richiamati dallo schema in esame disciplinano lo scambio di crediti CER e ERU inutilizzati relativi al periodo 2008-2012 (primo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto) con quote ETS valide a partire dal 2013 e fino al 2020. Tale possibilità è soggetta ad alcune restrizioni. In particolare, le restrizioni qualitative prevedono che siano accettati i crediti internazionali riferiti ai progetti ammissibili al sistema EU-ETS (ossia tutti ad esclusione dei crediti generati da progetti che riguardano il settore dell'energia nucleare, le attività di afforestazione o riforestazione (LULUCF), o progetti che comportano la distruzione di gas industriali).

Attività di attuazione congiunta di meccanismo pulito (art. 38)

L'**articolo 38**, che recepisce l'articolo 11-ter della direttiva 2003/87/CE, disciplina il ruolo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in merito alle attività generate dai due suddetti meccanismi. In primo luogo il Ministero dovrà provvedere affinché le condizioni di riferimento per le attività di progetto che vengono effettuate in paesi che hanno firmato un trattato di adesione con l'UE siano pienamente conformi con l'*acquis* comunitario (**comma 1**). Nel caso di attività di applicazione congiunta (JI) nel territorio nazionale dovrà provvedere affinché non siano rilasciate ERU per le riduzioni o le limitazioni delle emissioni di gas a effetto serra ottenute nelle attività che rientrano nel campo di applicazione del presente decreto (comma 2). Nel caso, inoltre, che autorizzi enti pubblici o privati a partecipare ad attività che rientrano nei due meccanismi, dovrà garantire che tale partecipazione sia coerente con tutte le linee guida, modalità e procedure adottate a norma dell'accordo di Parigi (**comma 3**). Nel caso infine di attività di JI e CDM che prevedono la produzione di energia idroelettrica per livelli superiori a 20 MW dovrà garantire il rispetto dei criteri e delle linee guida internazionali applicabili, compresi quelli contenuti nella relazione del novembre 2000 della Commissione mondiale sulle dighe "Dighe e sviluppo: un nuovo quadro per il processo decisionale".

Norme armonizzate applicabili ai progetti di riduzione delle emissioni (art. 39)

L'**articolo 39**, che riguarda le norme armonizzate applicabili ai progetti di riduzione delle emissioni, conferisce al Comitato la possibilità di rifiutare il rilascio di quote per i progetti che riducono le emissioni sul territorio, come previsto dall'articolo 24-bis della direttiva 2003/87/CE (paragrafo 3). A tal fine, il Comitato valuta le richieste pervenute e verifica la conformità rispetto alle misure di attuazione adottate dalla Commissione europea.

Validità delle quote (art. 40)

L'**articolo 40**, conformemente all'articolo 13 della direttiva 2003/87/CE, disciplina la validità delle quote. In particolare, stabilisce che quelle rilasciate dal 1° gennaio 2013 sono valide a tempo indeterminato. Le quote rilasciate dal 1° gennaio 2021 dovranno riportare un'indicazione che attestino in quale periodo di dieci anni a decorrere dal 1° gennaio 2021 sono state rilasciate. Esse saranno valide per la restituzione delle emissioni prodotte dal primo anno di tale periodo in poi.

Verifica e accreditamento (art. 41)

L'**articolo 41** recepisce le prescrizioni in materia di verifica e accreditamento contenute nell'articolo 15 della direttiva. In particolare, prevede che i gestori e gli operatori aerei amministrati dall'Italia trasmettano al Comitato le comunicazioni effettuate a norma del presente decreto una volta verificate da un verificatore accreditato dal pertinente organismo nazionale designato (**comma 1**). L'articolo vieta a detti gestori e operatori aerei di trasferire quote di emissioni finché non sia stata riconosciuta la conformità delle comunicazioni da parte del verificatore, sulla base dei criteri definiti dall'Allegato III dello schema in esame - che detta i principi in materia di controllo e di comunicazione - e secondo le eventuali disposizioni della Commissione europea (**comma 2**). Nel caso in cui tale comunicazione non sia stata riconosciuta conforme ai criteri definiti nell'Allegato IV - che riguarda la verifica delle emissioni prodotte da impianti fissi e da attività di trasporto aereo - e ad altre disposizioni della Commissione europea adottate entro il 31 marzo di ogni anno e riferite alle emissioni rilasciate l'anno precedente, il Comitato vigila affinché il gestore e o l'operatore aereo in questione non trasferisca altre quote di emissioni fino al momento in cui la comunicazione non sia riconosciuta conforme (**comma 3**). L'articolo prevede poi che una volta trasmesse, le comunicazioni siano sottoposte a controllo da parte di un sistema automatico. Il Comitato stabilisce le modalità e i criteri per effettuare il controllo automatico nonché le modalità e le tempistiche per l'interlocuzione con i soggetti coinvolti (**comma 4**). Infine, senza ulteriori oneri a carico del bilancio statale, affida la gestione del registro dei verificatori accreditati, istituito con decreto legislativo n. 216 del 2006, all'organismo di accreditamento nazionale designato ai sensi della normativa UE di riferimento (comma 4). Si tratta del regolamento (CE) n. 756/2008, che reca norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti.

Sanzioni (art. 42)

L'**articolo 42** recepisce i dettami dell'articolo 16 della direttiva europea e reca sanzioni.

Il **comma 1** dell'articolo 42 riguarda i gestori che esercitano le attività elencate nell'Allegato 1 senza essere in possesso di autorizzazioni ad emettere gas ad effetto serra, di cui all'articolo 15 dello schema in esame. Le numerose attività menzionate dall'Allegato 1 sono ivi raggruppate in molteplici categorie le quali, a loro volta, sono formate da molteplici tipologie. Si tratta di produzioni o lavorazioni di carburanti, minerali, metalli, carta (inclusi cartoni e pasta per carta), acidi, lavorazioni di gas, nonché i voli in partenza da o in arrivo a un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro. A ciascuna delle suddette attività l'Allegato 1 abbina un gas serra. Per il trasporto aereo, cui corrisponde il biossido di carbonio, l'Allegato 1 cui si richiama il comma 1 dell'articolo 42 prevede la non applicazione in caso di:

- voli ufficiali (la cui ufficialità sia comprovata);
- voli militari;
- ricerche e soccorsi;
- voli a vista (secondo la convenzione di Chicago);
- voli che terminano presso l'aerodromo dal quale l'aeromobile è decollato e durante i quali non è stato effettuato alcun atterraggio intermedio;
- addestramenti, collaudi, masse modeste;
- obblighi di servizio pubblico;
- e altri voli - indicati dettagliatamente - che comportano emissioni inferiori a determinate soglie.

Le sanzioni disposte dal comma 1, lettera a) dell'articolo 42 sono amministrative pecuniarie. Esse partono da 10.000 e arrivano fino a 100.000 euro, ma aumentano per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa in mancanza di autorizzazione; le sanzioni recate dalla lettera b) del comma 1 dell'articolo 42, scattano in caso di dichiarazione spontanea da parte del trasgressore, e sono dimezzate rispetto a quelle della lettera a) (salvo che nella parte degli incrementi, dove l'importo è uguale). Il livello delle sanzioni risultante dalle modifiche proposte sarebbe perciò più basso di quello stabilito dalla normativa vigente.

Come riferisce la relazione illustrativa, l'attenuazione delle sanzioni sarebbe dovuta al fatto che fino ad oggi un'eccessiva onerosità avrebbe spesso indotto i destinatari a mantenere condotte antigiuridiche suscettibili di ingiunzioni piuttosto che a pagare e aprire crisi aziendali, nonché a nascondere il più possibile gli inadempimenti invece che farli emergere e regolarizzare le situazioni. In particolare, la diversificazione tra casi di accertamenti delle violazioni effettuati d'ufficio e accertamenti su dichiarazione spontanea del trasgressore mira, secondo la relazione illustrativa, a favorire l'emersione delle irregolarità e i ravvedimenti operosi.

Ai fini dell'applicazione delle sanzioni e della determinazione del loro importo, occorrerà dunque una stima delle emissioni rilasciate in atmosfera in mancanza di autorizzazione. Tale stima, ai sensi del **comma 2** dell'articolo in commento, sarà fatta dal Comitato ETS che, oltre ad utilizzare le informazioni di cui dispone, potrà richiederne al trasgressore di ulteriori e integrative.

Il **comma 3** afferma il principio secondo cui il gestore che abbia esercitato una delle attività elencate nell'Allegato 1 - con la rilevante eccezione di quelle di trasporto aereo - senza avere la necessaria autorizzazione deve restituire quote di emissioni. I criteri di calcolo delle quote da restituire sono indicati dalle lettere a) e b) del comma.

Il **comma 4** impone al trasgressore di presentare domanda di autorizzazione all'esercizio delle attività in

questione entro 60 giorni dall'accertamento delle passate violazioni ovvero della dichiarazione spontanea da esso presentata al Comitato.

Il **comma 5** permette al trasgressore che abbia restituito quote di emissione e presentato domanda di autorizzazione, secondo le disposizioni recate dai commi 3 e 4, di essere esente dalla componente sanzionatoria di cui al comma 1, lettera b), ovvero agli aumenti per ogni tonnellata di biossido di carbonio emessa senza autorizzazione.

I **commi da 6 a 10** replicano lo stesso meccanismo sanzionatorio anche per gli operatori aerei amministrati dall'Italia che non presentano il Piano di monitoraggio entro i termini stabiliti. Di conseguenza anche gli operatori aerei inadempienti, analogamente ai casi di gestori di attività che comportano emissioni non autorizzate previsti dai commi da 1 a 5, pagheranno sanzioni amministrative pecuniarie di importo in parte fisso e in altra parte variabile ma beneficeranno di riduzioni qualora restituiscano quote di emissione e, ravvedendosi, trasmettano il Piano di monitoraggio non presentato in precedenza.

Con il **comma 11** si mira a rendere le sanzioni efficaci anche nei confronti degli operatori aerei stranieri amministrati dall'Italia ma non aventi né sede legale, né altra sede elettiva in territorio italiano, per i quali finora la notifica delle sanzioni è stata altamente problematica. Il **comma 11** prescrive quindi che nel Piano di monitoraggio sia obbligatorio indicare il luogo in cui si vogliono ricevere eventuali notificazioni e comunicazioni dei procedimenti sanzionatori.

Il **comma 12** punisce il gestore di un impianto ovvero l'operatore aereo che non abbiano presentato entro il 31 marzo di ogni anno comunicazioni verificate delle emissioni prodotte ovvero abbiano reso dichiarazioni false o incomplete al riguardo. La sanzione, che va da 2.500 a 50.000 euro, **in base al comma 13** è però dimezzata se la comunicazione non effettuata entro il 31 marzo è effettuata entro il 30 aprile dello stesso anno. Si anticipa qui che in tema di dichiarazioni false o incomplete il **comma 16** punisce con una sanzione amministrativa pecuniaria da 10 a 50 euro per tonnellata eccedente di gas i verificatori che rilasciano attestazioni non corrispondenti al vero, salvo che il fatto costituisca reato. Il Comitato ETS informerà della sanzione l'ente nazionale di accreditamento del verificatore, anche ai fini dell'eventuale applicazione di sanzioni ulteriori.

Il **comma 14** disciplina il caso dell'eventuale mancata restituzione entro il 30 aprile di ogni anno della dovuta quantità di emissioni da parte di un gestore di un impianto ovvero di un operatore aereo amministrato dall'Italia. Si prevede che la suddetta mancata restituzione sia sanzionabile nella misura di 100 euro per ogni quota non restituita. Inoltre, l'obbligo di restituzione disatteso non cesserà e dovrà essere adempiuto entro il 30 aprile dell'anno successivo.

In proposito, si valuti l'opportunità di chiarire se l'obbligo di restituzione persista anche qualora dopo il 30 aprile dell'anno successivo la violazione accertata non fosse stata rimossa.

Il **comma 15**, allo scopo di scoraggiare le violazioni degli obblighi di restituzione e prevenirne di nuove, dispone che il Comitato ETS pubblichi i nomi dei gestori e degli operatori aerei che trasgrediscono.

Avendo già illustrato il comma 16 e passando al **comma 17**, si rileva che ai sensi del **primo periodo** di quest'ultimo il gestore che **cessa l'attività totalmente** senza darne comunicazione va incontro ad una sanzione amministrativa pecuniaria variabile tra 10.000 e 50.000 euro. Il **secondo periodo del comma 17** reca inoltre sanzioni nei confronti del gestore il quale, benché diffidato dal Comitato ETS a rendere quote di emissione indebitamente rilasciate dopo la cessazione, non abbia provveduto in tal senso entro 45 giorni.

Come detto in precedenza in merito all'articolo 26, il gestore dell'impianto che funziona secondo un calendario stagionale il quale, al 31 dicembre, non è in grado di prevedere con certezza se nel corso dell'anno seguente svolgerà la campagna di produzione, trasmette al Comitato, entro il 31 gennaio dell'anno seguente, una richiesta di sospensione del rilascio di quote di emissione. Il **comma 18, primo periodo, dell'articolo 42**, prevede una sanzione pecuniaria amministrativa da 10.000 a 50.000 euro per il gestore che non invia al Comitato ETS la **richiesta di sospensione**.

Si osserva che il secondo periodo del comma 18 reca una formulazione identica a quella del secondo periodo del comma 17, facendo entrambi rinvio all'art. 26, comma 6, dello schema in esame, che disciplina la diffida alla resa delle quote indebitamente rilasciate in caso di omessa comunicazione di cessazione di attività.

Si valuti pertanto l'opportunità di chiarire se il secondo periodo del comma 18 intenda prevedere l'ulteriore sanzione anche per il gestore di impianto che funziona con un calendario stagionale e che, ricevuta la diffida a comunicare la sospensione ai sensi dell'art. 26, comma 7, dello schema in esame, non effettui la restituzione delle quote indebitamente rilasciate.

Il **comma 19** stabilisce che altre sanzioni amministrative pecuniarie, in tal caso da 2.500 a 50.000 euro, saranno applicate a chi non trasmette le comunicazioni o informazioni richieste relative a modifiche delle autorizzazioni (cfr. art. 17), al Piano di monitoraggio delle emissioni e sue eventuali modifiche (cfr. art. 20), al Piano della metodologia di monitoraggio (cfr. art. 21). Saranno altresì sanzionabili, nella stessa misura, il gestore ovvero l'operatore aereo amministrato dall'Italia i quali trasmettono comunicazioni o informazioni contenenti dati falsi relativi ai medesimi casi oppure non restituiscono quote di emissione ai sensi dell'articolo 36 (cfr. *supra*).

Qualora la mancata trasmissione o la trasmissione di dati falsi di cui al comma 19 determini un indebito rilascio di quote, il **comma 20** prevede l'intervento del Comitato ETS, cui è affidato il compito di diffidare i trasgressori. Sempre ai sensi del **comma 20**, ulteriori sanzioni sono previste per il trasgressore che, ricevuta

la diffida, non restituisce le quote nel termine assegnato. L'ultimo periodo del comma 20 descrive il criterio applicando il quale sarà definito l'importo delle predette ulteriori sanzioni in caso di mancata restituzione nonostante la diffida.

I **commi 21 e 22** riguardano i gestori di impianti di ridotte dimensioni. Ai sensi del **comma 21**, salvo che il fatto costituisca reato, costoro, se non compensano le emissioni in eccesso, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 5.000 euro, aumentata di 20 euro per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio emessa in eccesso per ciascun anno. In ogni caso, sono obbligati a pagare o a restituire in EUA (*European Emission Allowances*) le tonnellate di biossido emesse in eccesso.

Si ricorda che le EUA sono crediti climatici, commerciabili, che danno al possessore il diritto di emettere una tonnellata di biossido di carbonio oppure un ammontare equivalente di ossido nitroso (N₂O) o di perfluorocarburi (PFC).

Il **comma 22** assoggetta i gestori di impianti di ridotte dimensioni a sanzioni amministrative pecuniarie da 1.000 a 5.000 euro se essi non inviano al Comitato ETS il Piano di monitoraggio entro 30 giorni da una formale richiesta da parte di quest'ultimo, se non comunicano al Comitato stesso eventuali aggiornamenti e modifiche rilevanti rispetto alla versione originaria del Piano, o se non inviano la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 30 aprile di ogni anno.

Il **comma 23** individua nel Comitato ETS l'autorità competente a controllare l'osservanza delle disposizioni recate dallo schema in esame, ad accertare eventuali violazioni, ad irrogare sanzioni e ad emettere ordinanze di ingiunzione. Il **comma 23** prevede che si applichino le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella misura in cui esse risultino compatibili.

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.

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

L'**articolo 43** reca disposizioni concernenti **la comunicazione e l'accesso alle informazioni**, nonché **la tutela del segreto industriale**, in attuazione dell'[art. 15-bis della direttiva 2003/87/UE](#). Vi si prevede (**comma 1**) che tutte le decisioni e le comunicazioni concernenti la quantità e l'assegnazione delle quote, nonché il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni sono immediatamente divulgate con modalità telematiche. È garantito l'accesso non discriminatorio a tali informazioni, fatta salva la disciplina relativa al segreto professionale. Sono altresì messe a disposizione (**comma 2**): le decisioni concernenti l'assegnazione delle quote di emissioni, le informazioni sulle attività di progetto alle quali l'Italia partecipa o per le quali autorizza la partecipazione di entità private o pubbliche, nonché le notifiche delle emissioni previste dall'autorizzazione all'emissione di gas ad effetto serra e che sono detenute dal Comitato ETS. Sono utilizzate, anche in questo caso, modalità telematiche e trova applicazione il [d.lgs n. 195 del 2005](#) (recante "Attuazione della [direttiva 2003/4/UE](#) sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale").

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.

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**. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare approva, annualmente, l'Inventario e la trasmissione delle relative informazioni agli organismi nazionali della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e del Protocollo di Kyoto. Inoltre l'ISPRA predisponde, aggiorna e trasmette, con cadenza annuale, al medesimo Ministero 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 conferenza delle parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici. Il Ministero approva l'organizzazione del Sistema nazionale sulla base del citato progetto.

Si ricorda che da decisione 19/CMP.1 definisce le **linee guida** che le parti sono chiamati ad applicare ai propri sistemi nazionali.

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 nonché 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 le disposizioni, ivi elencate, che continuano ad applicarsi ai fini del completamento delle attività del sistema EU-ETS per il periodo 2013-2020. Sono fatti salvi i provvedimenti del Comitato nazionale per la gestione della [direttiva 2003/87/CE](#) e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto (di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 30 del 2013) continua ad operare fino alla costituzione del Comitato ETS (art. 4 dello schema di decreto).

Allegati I, II, III e IV

La direttiva 2018/410 apporta limitate modifiche agli allegati della direttiva 2003/87.

Ciò spiega il motivo per cui gli allegati allo schema in esame non si discostano significativamente dai corrispondenti allegati al D.Lgs. 30/2013.

Di seguito si dà conto del contenuto degli allegati e delle modifiche più rilevanti rispetto al testo vigente del D.Lgs. 30/2013.

Relativamente al confronto con gli allegati della direttiva, la relazione illustrativa evidenzia che "gli allegati sono quelli della direttiva, fatta esclusione del II-*bis*, II-*ter*, che non riguardano direttamente l'Italia quale Stato membro, pertanto il IV è diventato III e il V è diventato IV".

Non vengono invece riprodotti dallo schema in esame gli allegati VI e VII del D.Lgs. 30/2013 dato che contengono disposizioni di dettaglio connesse alle norme recate dai commi 3 e 4 dell'art. 38 che non vengono riproposte, in linea con quanto previsto dalla direttiva, nel testo dell'art. 31 dello schema in esame.

Allegati I e II - Delimitazione del campo di applicazione

Le uniche modifiche degne di nota apportate **all'allegato I**, che elenca le attività rientranti nel campo di applicazione del presente schema, riguardano:

- l'inserimento, all'interno del punto 5, della disposizione finalizzata all'esclusione degli impianti di incenerimento dal campo di applicazione, che nel testo vigente del D.Lgs. 30/2013 risulta invece collocata nel comma 2 dell'art. 2;
- l'inserimento, nella tabella che elenca le attività rientranti nel campo di applicazione dello schema in esame, della lettera k) che recepisce la corrispondente lettera dell'allegato I alla direttiva (introdotta dal regolamento (UE) n. 421/2014 e successivamente modificata dal regolamento n. 2017/2392/UE) e che prevede l'esclusione dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2030 dei voli effettuati da un operatore di trasporto aereo non commerciale che opera voli con emissioni annue totali inferiori a 1.000 tonnellate l'anno.

L'**allegato II**, che elenca i gas serra rientranti del campo di applicazione dello schema in esame, è sostanzialmente identico a quello previsto dal testo vigente del D.Lgs. 30/2013, a sua volta identico all'allegato II della direttiva.

Allegato III - Monitoraggio e comunicazione delle emissioni

L'allegato III risulta da un accorpamento, senza modifiche sostanziali degne di nota, delle disposizioni recate dagli allegati IV (recante "Principi per il monitoraggio delle emissioni") e V (recante "Elenco delle informazioni minime per la comunicazione delle emissioni") del D.Lgs. 30/2013.

Il nuovo allegato ha, in tal modo, la stessa struttura dell'allegato IV della direttiva.

Allegato IV - Verifica delle emissioni prodotte

L'allegato IV riproduce le disposizioni dell'allegato III (recante "Criteri applicabili alle disposizioni sulle verifiche").

L'unica differenza risiede nell'aggiunta di una disposizione (al punto 12) concernente i requisiti minimi di competenza della persona responsabile della verifica, che riproduce fedelmente quella prevista dal punto 12 dell'allegato V della direttiva.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Lo schema di decreto in esame interviene su profili riconducibili alla materia **tutela dell'ambiente**, attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Senato: Dossier n. 221
Camera: Atti del Governo n. 156
24 febbraio 2020

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori ambiente e territorio	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
Am0076