



Recepimento Direttive Emission Trading System - ETS

Position Paper

Luglio 2024

Premessa

Il Consiglio dei Ministri del 10 giugno u.s. ha approvato, in esame preliminare, il decreto legislativo relativo al recepimento di due disposizioni finalizzate al contenimento delle emissioni. Si tratta nello specifico di:

- direttiva (UE) 2023/958, recante modifica della direttiva 2003/87/CE per quanto riguarda il **contributo del trasporto aereo all'obiettivo di riduzione delle emissioni** in tutti i settori dell'economia dell'Unione e recante adeguata attuazione di una misura mondiale basata sul mercato,
- direttiva (UE) 2023/959, recante modifiche della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un **sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra** nell'Unione oltre che per il settore del trasporto marittimo, anche per i settori dell'edilizia, del trasporto stradale e ulteriori settori (industrie energetiche, industrie manifatturiere e costruzioni), e alla decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra.

Il Sistema europeo di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (*European Union Emissions Trading System - EU ETS*), introdotto e disciplinato nella legislazione europea dalla Direttiva 2003/87/CE, è il principale strumento adottato dall'Unione europea per raggiungere gli obiettivi di riduzione della CO₂.

Le nuove Direttive prevedono un innalzamento del target di riduzione (portandolo al -62% al 2030 rispetto al 2005) e l'allargamento a nuovi settori. Oltre agli impianti stazionari erano stati già inclusi nel meccanismo gli operatori aerei e ora viene prevista la partecipazione anche del **trasporto marittimo**, attraverso l'assegnazione di quote e gli obblighi di restituzione per la totalità delle emissioni delle navi che effettuano tratte tra porti di Stati membri, e per le metà nel caso di tratte da un porto di Stato membro ad uno esterno. Viene allo stesso tempo creata una nuova sezione del meccanismo, chiamata **ETS 2, per il trasporto stradale e gli edifici**. Per evitare eccessivi squilibri in questi comparti, è stato definito un target di riduzione delle emissioni inferiore rispetto all'ETS1 (-43% al 2030) e calmierato il prezzo delle quote di emissione almeno per la prima fase di applicazione.

Riunire in un unico schema di recepimento le diverse disposizioni rende complicata la lettura del provvedimento. Inoltre, considerato il ritardo con il quale si è avviata la procedura di recepimento delle direttive, appaiono critiche le scadenze indicate nel decreto ai fini della predisposizione dei piani di monitoraggio, della comunicazione delle emissioni e della relativa restituzione, rispetto alle quali si ritiene opportuno disporre una proroga come sta avvenendo in altri stati membri.

Lo schema di recepimento affronta anche la riorganizzazione del Comitato ETS che, nella nuova configurazione, si articolerà in due sezioni: la prima affronterà i temi connessi alla

disciplina convenzionale del meccanismo ETS, mentre la seconda riguarderà la disciplina del CBAM (regolamento UE 2023/956). Il Comitato sarà assistito da una Segreteria tecnica composta da undici membri più un coordinatore. Per le competenze relative all'attuazione del sistema ETS in ambito edilizio, del trasporto stradale e altri settori si costituisce il "Comitato ETS 2" (11 membri, compresi il Presidente e Vicepresidente), anche questo assistito da una Segreteria tecnica composta da cinque membri più un coordinatore.

Anche se non facente parte del presente provvedimento, risulta importante anche menzionare il Regolamento 2023/956 che ha istituito il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (**CBAM**) che si applica alle importazioni di ghisa, ferro, acciaio, alluminio, cemento, fertilizzanti, elettricità e idrogeno. La progressiva applicazione del CBAM ai prodotti importati, a partire dal 2,5% delle emissioni nel 2026 fino al 100% nel 2034, comporterà l'eliminazione delle quote gratuite ETS per tali comparti, con effetti sul sistema di scambio di quote.

1. Stanziamento dei proventi delle aste ETS

Nel recepimento della Direttiva in Italia riteniamo importante, in primo luogo, **garantire la corretta applicazione della previsione sulla gestione dei proventi delle aste ETS, che secondo la norma EU devono impiegati per compensare i costi indiretti dell'ETS e promuovere azioni ai fini della decarbonizzazione.**

Fino ad oggi, **il 50% dei proventi delle aste ETS (3,2 Mld€ nel 2022) è destinato al bilancio dello stato e solo 150 Mln€ (300 Mln€ dal 2025) sono destinati al Fondo** che finanzia la compensazione dei costi indiretti dell'ETS. In merito le due novità di rilievo apportate dalla revisione della direttiva, rispetto al testo previgente, sono:

- a) L'esplicitazione "separata" dell'utilizzo dei proventi per la compensazione dei costi indiretti, "a monte" dell'utilizzo per gli altri scopi¹.
- b) La destinazione della quota restante dei proventi, al netto della quota destinata alla compensazione (di cui al punto a), integralmente a finalità ambientali e di decarbonizzazione. Nella sua versione precedente la direttiva vincolava solo il 50% dei proventi agli scopi ambientali individuati, lasciando libertà agli stati membri di utilizzare il restante 50% per altre finalità.

¹ Art. 10, par. 3 Direttiva 2023/959 "Gli Stati membri utilizzano tali proventi, a eccezione dei proventi utilizzati per la compensazione dei costi indiretti del carbonio di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 6, della presente direttiva, o l'equivalente in valore finanziario di tali proventi, per uno o più dei seguenti scopi: a, b, c, ..., k, l.

Per quanto riguarda, nello specifico, la compensazione dei costi indiretti ETS trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica, la normativa europea non definisce un contingente ex-ante per l'aiuto ma pone dei vincoli percentuali sul valore massimo della compensazione. In particolare: 1) auspica di non superare il 25% dei proventi complessivi delle aste ETS (superabile in caso di giustificati motivi); e 2) ritiene l'aiuto proporzionato se non supera il 75% dei costi indiretti sostenuti.

In linea con quanto avviene in altri Stati (la Germania ha allocato 2,6 Mld€ per la compensazione dei costi indiretti ETS nel 2024) i fondi per la compensazione di costi indiretti devono essere pari ad almeno il 25% dei proventi del sistema ETS 1 e devono compensare almeno il 75% dell'aggravio di costo sul prezzo dell'energia elettrica derivante dal valore delle quote di emissione. Prendendo a riferimento i proventi delle aste ETS in Italia nel 2022 (3,2 Mld€), quindi, **si dovrebbero destinare 600-700 Mln€ alla compensazione dei costi indiretti e la cifra di 2,5-2,6 Mld€ per altre misure di decarbonizzazione².**

Riteniamo fondamentale, inoltre, che vi sia una corretta allocazione dei proventi fra i settori interessati dal sistema ETS. In particolare, **i proventi del sistema ETS 1 dovrebbero essere impiegati per misure legate alla decarbonizzazione degli impianti soggetti a tale sistema, distinguendo impianti stazionari, operatori aerei e operatori del trasporto marittimo proporzionalmente alle quote versate. Allo stesso modo i proventi del sistema ETS 2 dovrebbero essere allocati per la decarbonizzazione del comparto residenziale e del trasporto stradale.** Ciò comporta la possibilità di avviare un processo virtuoso, secondo cui il costo delle emissioni viene impiegato nella transizione energetica di coloro che lo sostengono.

Il valore delle quote ETS 1 non fornisce alle imprese un segnale di lungo termine per attivare investimenti, con fluttuazioni anche legate a effetti speculativi. Per far fronte a questa criticità, **in Germania** è stata definita ad esempio una misura di supporto alla decarbonizzazione dei settori industriali per un **valore complessivo di 50 Mld€** sotto forma di **contratti a due vie per differenza rispetto al valore dell'ETS di 15 anni** (la prima procedura di gara è stata aperta nel marzo 2024 con una dotazione di 4 Mld€, in autunno seguirà una procedura da 19 mld € e altre aste arriveranno nel 2025). Meccanismi di questo tipo potrebbero essere attuati anche in Italia utilizzando i proventi delle aste ETS.

Per quanto riguarda i proventi dell'ETS2, si ritiene, ad esempio, necessario che i suddetti fondi debbano essere impiegati anche per garantire la costante crescita di disponibilità dei combustibili e carburanti rinnovabili. A tal riguardo, le previsioni contenute nell'art. 42-undecies, comma 7, lett. a), inserito nel D. Lgs. 47/2020 ad opera dell'art. 7 dello schema di decreto in argomento - vendita all'asta di quote per l'attività di cui all'allegato I bis - sono in linea con il rispetto del principio di neutralità tecnologica in quanto garantiscono il supporto

² Rif: Art. 23 comma 7, 8, 8-bis del D.Lgs 47/2020

a tutte le energie rinnovabili. Purtroppo, la successiva lettera b) della norma sopra indicata – nello stabilire la destinazione dei proventi ETS al sistema dei trasporti - non garantisce l'analogo rispetto del principio di neutralità tecnologica facendo riferimento solo ai veicoli a zero emissioni che – se considerate solo nell'analisi tank-to-wheel – sono esclusivamente i veicoli elettrici o fuel cell. Pertanto, si suggerisce di modificare la lettera b) per sostenere anche l'impiego dei carburanti alternativi.

A tal riguardo, in relazione agli obiettivi sfidanti posti in termini di decarbonizzazione del settore dei trasporti e del residenziale ed all'impatto che la nuova normativa ETS2 avrà in termini di incremento dei costi finali per i consumatori e le imprese, si richiama l'attenzione sulla necessità di sostenere fin da subito la crescita della disponibilità di combustibili e carburanti alternativi nei due settori considerati, attraverso misure di supporto che consentano di arrivare agli anni 2027/2028 (quando entrerà in vigore in pieno il sistema di scambio delle quote) già con una penetrazione importante di fonti rinnovabili nei comparti richiamati.

Allo stato attuale il testo in esame non modifica quanto previsto sul tema della compensazione dei costi indiretti che all'articolo 23 prevede che il 50% dei proventi delle aste vada complessivamente al Ministero dell'ambiente al Ministero delle imprese, nella misura del 70% al Ministero dell'ambiente e del 30% al Ministero delle imprese e che il restante 50% sia riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato³. **Risulta quindi necessario intervenire nell'iter di adozione del decreto legislativo attraverso pareri parlamentari che condizionino i proventi delle aste in linea con la Direttiva.**

Infine, **lo schema di recepimento in esame⁴ introduce a livello nazionale l'applicazione del vincolo DNSH** (non arrecare un danno significativo) all'utilizzo di tutti i proventi delle aste (e quindi anche quelli destinati alla compensazione), se destinati ad attività per cui sono definiti criteri di vaglio tecnico ai sensi del Regolamento sulla Tassonomia. Anche questa previsione appare in evidente contrasto con il testo della Direttiva che prevede l'applicazione del principio DNSH limitatamente ai proventi delle aste destinati a fondi esplicitamente individuati (Fondo innovazione; Fondo modernizzazione). Questa disposizione introdurrebbe un nuovo indebito inasprimento della normativa nazionale rispetto a quanto richiesto dalla Direttive UE (c.d. *gold plating*) e un ulteriore aggravio della distorsione competitiva intra UE. **Risulta fondamentale eliminare l'applicazione indistinta del principio DNSH alla destinazione dei proventi delle aste.** In particolare, è fondamentale escludere l'applicazione di tale vincolo, non previsto dalla direttiva ETS, alla compensazione dei costi indiretti.

³ Rif: Art. 23 comma 5 del D.Lgs 47/2020

⁴ Rif: nuovo Art. 43ter del D.Lgs. 47/2020

2. Indicazioni puntuali su ETS 1

Per le imprese soggette al regime ETS, aumenti di prezzo delle quote di emissione dell'ETS (negli ultimi anni fino a 90 €/TonCO₂) possono determinare effetti critici per le imprese in assenza di reali alternative di decarbonizzazione e in presenza di un approccio dell'EU che è stato spesso ideologico senza premiare le tecnologie secondo un principio di neutralità tecnologica.

I settori industriali ETS italiani hanno emesso 132 Mton CO₂eq nel 2021, pari a circa il 31,5% dell'economia italiana (considerando industria, trasporti, famiglie, agricoltura e gestione dei rifiuti) e al 76% dell'intero settore industriale (industrie energetiche 87 MtonCO₂eq nel 2021; manifatturiero e costruzioni 54 MtonCO₂eq nel 2021; Processi industriali 32 MtonCO₂eq nel 2021). Questi hanno notevolmente ridotto le proprie emissioni negli anni ma dovranno lavorare ancora per poter raggiungere il target della nuova Direttiva pari al -62% al 2030 rispetto al 2005 (ripreso anche nella bozza di Piano Nazionale Integrato Energia e Clima trasmesso dall'Italia alla Commissione Europea lo scorso anno).

Sarebbe opportuno venisse chiarita l'applicazione e regolamentazione della correzione transettoriale nel caso di impianti i cui livelli di emissione di gas a effetto serra sono inferiori alla media del 10 % degli impianti più efficienti di un settore o sottosettore. Inoltre, poiché entro il 31 dicembre 2026 la Commissione Europea valuta, attraverso analisi preliminari e una successiva proposta normativa, la fattibilità di abbassare le soglie di potenza termica nominale di 20 MW per le attività di cui all'Allegato I, a partire dal 2031, sarebbe opportuno chiarire quale percentuale di riduzione sarà eventualmente prevista.

Inoltre, occorrerebbe capire e meglio specificare la ratio della previsione del comma 1-bis dell'articolo 26 del D.lgs. 47/2020 che dispone che, *“laddove un impianto incluso nel campo di applicazione per la conduzione di unità di combustione con potenza termica nominale superiore a 20 MW, a seguito di modifiche dei processi produttivi volte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, non raggiunga più la predetta soglia, il gestore può scegliere che l'impianto rimanga incluso nel campo di applicazione del presente decreto fino alla fine del periodo quinquennale in corso di cui all'articolo 25, comma 1, ovvero anche nel periodo quinquennale successivo”*.

Da ultimo, nell'implementazione della Direttiva è importante superare le criticità riscontrate per il settore marittimo che hanno già prodotto un aumento dei costi di trasporto del 4% l'anno passato, con previsioni di un ulteriore aumento che influenzerà negativamente le imprese europee e i consumatori, contribuendo all'aumento dei prezzi e dell'inflazione. Dal meccanismo sono in particolare penalizzati i porti europei di *transshipment* fra cui anche alcuni italiani, ma anche l'industria manifatturiera dipendente per import ed export dalle attività marittime e, soprattutto, le isole. Più in generale, la preoccupazione è che i costi per l'ETS possano impattare negativamente sulla stessa competitività globale dell'Italia e in modo significativo sull'economie delle regioni Sicilia e Sardegna.

3. Indicazioni puntuali su ETS 2

Si desidera evidenziare come l'implementazione dei nuovi obblighi derivanti da ETS2 per i settori del residenziale e dei trasporti comporterà un impatto economico significativo sui consumatori finali che dovranno sopportare un costo aggiuntivo per la spesa connessa all'acquisto di combustibili e carburanti per i bisogni di riscaldamento, produzione di acqua calda, cottura cibi e mobilità.

Si tratta di un tema che si ritiene debba essere attentamente considerato nell'implementazione delle misure di recepimento nazionale del nuovo quadro comunitario soprattutto in relazione alla necessità di utilizzare correttamente i fondi derivanti dallo scambio delle quote ETS 2 nei settori di diretta applicazione come indicato in precedenza.

Si accoglie con favore la predisposizione dello schema di DLgs di recepimento delle direttive Eu 2023/958 e 2023/959 e in particolare la previsione che individua nei soggetti regolamentati *i soggetti debitori dell'accisa ai sensi del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 per le tipologie di combustibile rientranti nell'ambito di applicazione dell'ETS 2.*

Si ritiene, tuttavia, che non siano percorribili **le tempistiche previste dallo schema di DLgs per la presentazione della domanda di autorizzazione a emettere gas serra**. Per poter continuare ad operare nel 2025, i soggetti regolamentati devono infatti presentare apposita istanza con la quale richiedere il permesso ad emettere, unitamente al piano di monitoraggio che intendono utilizzare ai fini della rendicontazione delle proprie emissioni. Ciò non risulta praticabile in relazione:

- alla mole e alla complessità della documentazione da predisporre e ai necessari adeguamenti organizzativi legati alla nuova attività,
- alla recente attivazione del nuovo portale ETS2, dove al momento non sono ancora disponibili le modalità per la richiesta di autorizzazione e di cui pertanto auspichiamo il completamento il prima possibile.

Relativamente a questi aspetti ed in relazione alle tempistiche molto strette connesse anche alla definizione dello schema di decreto legislativo di recepimento, sarebbe necessario garantire – nella pratica applicazione della nuova normativa - la possibilità di presentazione del piano di monitoraggio e della autorizzazione ad emettere oltre la data del 2 settembre p.v., posticipando tale scadenza almeno al 30 settembre p.v. (vedi art. Articolo 42-quinquies, comma 3).

Al fine di garantire la piena trasparenza anche dell'impatto economico derivante dall'implementazione dei nuovi obblighi fissati dalla direttiva ETS2 ai settori del residenziale e dei trasporti, si sottopone alla attenzione la possibilità di inserire nel decreto legislativo di recepimento della nuova direttiva comunitaria una disposizione che – in linea con quanto già previsto dall'art. 3, comma 11 del D. Lgs 249/2012 in materia di contributo ad OCSIT

(Organismo centrale di stoccaggio delle scorte) – dia la possibilità al soggetto regolamentato di indicare separatamente dal punto di vista contabile dal prezzo del prodotto il costo relativo al soddisfacimento degli obblighi in materia di ETS2. Inoltre, per evitare *double counting* tra i due sistemi ETS 1 ed ETS 2, è necessario avere la disponibilità di una serie di informazioni che non sono ad oggi reperibili.

Relativamente all'impiego dell'energia da biomassa, che ha un contributo nullo alle emissioni secondo la normativa ETS, si auspica che venga chiarito in maniera approfondita il tema della certificazione necessaria ai fini della sostenibilità e per l'esercizio degli impianti che utilizzano tale "materia prima".

Infine, in merito a quanto previsto all'art. 11 dello schema di DLgs, che modifica l'allegato III del DLgs 47/2020, introducendo la "*PARTE C - Controllo e comunicazione delle emissioni corrispondenti all'attività di cui all'allegato I bis*" che prevede l'utilizzo dei fattori di emissione IPCC, ricavati dalle linee guida IPCC 2006, **riteniamo utile introdurre la possibilità di utilizzare anche i parametri standard nazionali** analogamente a quanto già avviene in ambito ETS 1.

4. CBAM

L'obiettivo principale del CBAM è di integrare i costi ambientali nel prezzo dei beni importati, riflettendo così più accuratamente il loro impatto climatico.

Inoltre, il meccanismo è stato pensato per stimolare produttori esterni e paesi terzi a ridurre le loro emissioni di carbonio e ad adottare pratiche produttive più sostenibili. **L'idea di fondo è di spingere un Paese terzo di partenza dei prodotti importati in EU ad applicare un prezzo del carbonio pari a quello europeo per trattenere quanto altrimenti dovrebbe essere versato nelle casse dell'EU.**

Alcune problematiche insite nel meccanismo preoccupano sulla sua efficacia, potenzialmente disattendendo gli obiettivi originari. In particolare:

- **Assenza di compensazioni all'export:** le aziende che esportano fuori dall'EU competono in contesti dove il carbonio non viene prezzato (es. diversi stati USA) o ha un costo inferiore (es. Cina) e visto che il CBAM sostituisce gradualmente le quote gratuite (*Carbon Leakage*), si determina un gap competitivo su tali mercati. Questo tema sarà ancor più rilevante con il futuro ampliamento dei settori interessati dal meccanismo.
- **Applicazione solo sulle materie prime e non sui prodotti finiti:** l'importazione di prodotti finiti che integrano le materie prime soggette al CBAM non sono soggetti ad alcuna imposizione, di fatto penalizzando l'industria europea di trasformazione.

- **Potenziale aggiramento del meccanismo da parte di operatori di Paesi terzi distinguendo gli impianti in relazione al mercato di riferimento:** Potrebbero essere sviluppati impianti più performanti per le produzioni destinate all'EU mentre le produzioni degli impianti ambientalmente più impattanti potrebbero essere destinati agli altri mercati. Considerando la grandezza dei mercati emergenti o comunque dei mercati in cui il carbonio non ha un prezzo elevato come in Europa, il CBAM potrebbe non essere uno stimolo sufficiente per stimolare l'adozione di pratiche produttive più sostenibili negli altri Paesi.
- **Considerazione solo parziale delle emissioni indirette:** Vengono considerate nel meccanismo CBAM solo le emissioni indirette dei settori esclusi dalla compensazione dei costi indiretti ETS (es. cemento) visto che in EU gli altri hanno la compensazione. La criticità è insita nella ridotta compensazione che viene erogata in Italia (150 Mln€/a nel 2024 e 300 Mln€/a dal 2025) la quale non è indicizzata al prezzo delle quote, con un evidente disallineamento con le regole EU e riflessi sul CBAM.
- **Complessità nella raccolta dati:** la raccolta delle informazioni necessarie per la quantificazione delle emissioni dei prodotti importati è onerosa e complessa. Le imprese che importano devono raccogliere dati dettagliati sul processo produttivo, inclusi i siti di produzione e le emissioni dirette e indirette, il che comporta un notevole onere amministrativo.
- **Mancanza di standardizzazione:** non è stato definito un metodo univoco per il calcolo delle emissioni, rendendo difficile per le imprese conformarsi efficacemente alle regole del CBAM. Questo ha portato a confusione e potenziali rischi di sanzioni per le imprese che non riescono a soddisfare i requisiti.
- **Problemi di collaborazione:** molte delle informazioni richieste devono essere fornite dai produttori nei paesi di origine, che possono non essere pienamente informati o cooperativi riguardo al meccanismo del CBAM, aumentando i costi di transazione per le imprese europee. Il problema si evidenzia ancora di più ora che i valori di default pubblicati dalla Commissione europea, e ai quali si fa ricorso nel caso in cui non si disponga di tutte le informazioni relative alle emissioni generate nella produzione dei beni importati, potranno essere utilizzati solo fino al 31 luglio 2024. Risulta dunque necessario avviare un dialogo il prima possibile con i fornitori extra-UE per essere certi di ottenere i dati effettivi legati alle emissioni
- **Potenziali incrementi dei costi di produzione delle filiere a valle:** molte imprese europee dipendono da materie prime importate. Questo aumento dei costi potrebbe tradursi in prezzi più alti al consumo e minare la competitività internazionale dei prodotti europei, influenzando negativamente l'attrattiva del mercato UE nei confronti dei prodotti globali.