

L'evoluzione dell'*emission trading system* europeo e l'impiego dei proventi delle aste CO2

di Massimo Nardini*

28 novembre 2020

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Dall'approccio *command and control* al ricorso ai meccanismi flessibili di protezione dell'ambiente. – 3. La disciplina europea dell'*emission trading system* (EU ETS). – 4. La riforma del sistema EU ETS: la direttiva 2018/410/UE. – 5. L'evoluzione della normativa italiana sulle aste per le quote di emissione dei gas a effetto serra: il decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47. – 6. L'impiego dei proventi tra finalità ambientali ed esigenze di copertura finanziaria. – 7. Alcune considerazioni su aspetti contabili relativi alla gestione dei proventi. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Il fenomeno del surriscaldamento globale ha posto all'attenzione della comunità scientifica, dei *policy makers*, nonché di un numero crescente di cittadini l'esigenza di ridurre la concentrazione di anidride carbonica in atmosfera e, conseguentemente, individuare gli strumenti idonei a perseguire tale obiettivo, conferendo al tema un carattere di urgenza tale da indurre negli ultimi mesi vari Paesi a dichiarare lo "stato di emergenza climatica"¹.

* Dottore di ricerca in diritto pubblico, Università LUISS Guido Carli.

¹ Il tema del cambiamento climatico è stato oggetto di manifestazioni in varie parti del mondo che hanno avuto grande eco nei *mass media*, sull'esempio della studentessa svedese Greta Thunberg. Peraltro, già il primo rapporto dell'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) del 1990 aveva esaminato i rischi derivanti dall'aumento della temperatura globale, espressione diretta del cambiamento climatico già allora in atto (il rapporto è reperibile sul sito internet dell'Ipcc, www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml). In un successivo studio del 2014, l'IPCC ha evidenziato che per raggiungere l'obiettivo di mantenere la crescita della temperatura mondiale al di sotto dei 2 gradi rispetto ai livelli pre-industriali sarebbe stato necessario eliminare progressivamente i combustibili fossili dell'82 per cento rispetto alle attuali riserve di carbone, del 49 per cento rispetto alle riserve di gas naturale e il 33 per cento delle riserve di petrolio dovrà rimanere sotto terra. Si veda anche il "Rapporto speciale sull'impatto del riscaldamento globale di 1.5°C rispetto ai livelli preindustriali" dell'IPCC nel quale viene dimostrato che il riscaldamento globale ha già raggiunto 1°C di aumento rispetto ai livelli pre-industriali e sta aumentando approssimativamente di 0,2°C per decade. In tale contesto, sono stati presentati in Parlamento numerosi atti di indirizzo sullo specifico argomento, da ultimo nell'Aula del Senato della Repubblica è stata approvata la mozione 1-

Tuttavia, già da tempo le politiche di abbattimento delle emissioni inquinanti sono oggetto di molteplici accordi internazionali e di normative europee in continua evoluzione che costituiscono oggi un punto di riferimento avanzato per le politiche a difesa dell'ambiente.

In tale contesto, per fronteggiare la minaccia dei cambiamenti climatici le autorità hanno adottato innovativi strumenti economici o di mercato volti ad incentivare comportamenti ambientalmente virtuosi, che si sono affiancati al tradizionale approccio basato su prescrizioni giuridiche e relativi procedimenti sanzionatori.

Si è così inteso promuovere il ricorso a metodi che coniugassero la protezione dell'ambiente con le esigenze dei settori produttivi, secondo la logica del c.d. "sviluppo sostenibile", evitando "strozzature" dell'attività industriale e contemperando al tempo stesso le peculiarità dei vari Stati in relazione al proprio stadio di sviluppo economico².

Nell'ambito degli strumenti di mercato introdotti negli ultimi anni, l'*emission trading* appare quello preferito per promuovere la riduzione delle emissioni inquinanti da parte dei soggetti produttori, tramite l'attribuzione e lo scambio di diritti di emissione in un mercato "artificiale" all'uopo istituito.

Il processo che ha portato all'adozione di tale sistema può essere fatto risalire alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UFCCC), adottata nel corso della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 ed entrata in vigore nel 1994, da cui hanno preso avvio le varie *Conference of parties* (COP) che hanno segnato nel tempo i passaggi qualificanti dell'*emission trading* internazionale³.

I principi previsti nella Convenzione sono stati poi tradotti in concreti impegni a carico degli Stati parte con il Protocollo di Kyoto, predisposto nell'ambito della terza Conferenza delle Parti (COP3) tenutasi a Kyoto nel dicembre 1997. Ulteriori novità sono state introdotte nella COP 21 di Parigi del 2015, nell'ottica di promuovere la

00194 di maggioranza in data 9 giugno 2020 nonché talune parti delle mozioni 1-00198 Iannone e altri di Fratelli d'Italia, 1-00199 Bernini e altri di Forza Italia e 1-00244 di Briziarelli e altri della Lega.

² Si tratta di un approccio che si pone nel solco delle teorie sull'analisi economica del diritto, sviluppate in particolare da R. Coase (*The problem of social cost*, in *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1960, pag. 1-44) riprese poi in ambito ambientale da J. H. Dales, *Pollution, property and prices*, University of Toronto Press, Toronto, 1968. Si veda anche G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, vol. 162, n. 3859, 1968., pag. 1243-1248. Bisogna comunque considerare che l'applicazione del c.d. teorema di Coase, in forza del quale sarebbe possibile giungere sotto certe condizioni ad una allocazione efficiente sul mercato in caso di produzione di un bene che genera esternalità negative mediante l'assegnazione di adeguati diritti di proprietà, non risulta agevole in campo ambientale; l'ambiente è un bene pubblico, con peculiari caratteristiche di non rivalità e non escludibilità che non consentono di identificare facilmente a chi spetti il diritto di proprietà e, soprattutto, la presenza di molteplici agenti coinvolti dalle problematiche ambientali determina il noto fenomeno del c.d. *free-riding*.

³ Come noto, a partire dall'entrata in vigore della Convenzione Quadro, i Paesi firmatari si riuniscono periodicamente in Conferenza delle Parti (COP) con la partecipazione di delegazioni solitamente guidate dal titolare del Ministero competente a livello nazionale, al fine di promuovere gli obiettivi fissati nella Convenzione (specificamente, all'articolo 4) e verificarne il rispetto, oltre che per negoziare ulteriori misure di contrasto ai cambiamenti climatici.

riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera secondo le modalità più vantaggiose possibili, creando un mercato dei diritti di emissione di CO₂⁴.

Queste novità in campo internazionale sono state recepite e viepiù sviluppate in sede europea, con l'introduzione di un sistema di *emission trading* comunitario che ha consentito non solo di promuovere la riduzione delle emissioni inquinanti ma anche di poter disporre di una importante "massa finanziaria" derivante dai proventi delle aste e soggetta a un vincolo di destinazione espressamente individuato dalla normativa europea.

Il sistema EU ETS è stato modificato dalla direttiva 2018/410/UE, recentemente recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, integralmente sostitutivo del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30⁵.

Di tale decreto legislativo verranno esaminati di seguito i contenuti principali, soffermandosi altresì sugli aspetti connessi alla gestione delle risorse provenienti dalle aste dei permessi di inquinamento.

In particolare, verrà posta attenzione sull'effetto che l'aumento cospicuo dei proventi delle aste CO₂ (ammontanti nel 2019 all'importo di 1,3 miliardi di euro, analogo a quello registrato nel 2018) ha avuto nell'orientare le scelte finanziarie del Legislatore, il quale vi ha fatto ricorso principalmente come forma di copertura di disposizioni a carattere ambientale ma, in taluni casi, anche per altre finalità non coerenti con le disposizioni europee in materia.

Paradigmatico appare, al riguardo, il caso del decreto legge n. 111 del 2019 (c.d. "decreto legge clima"), convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, le cui misure onerose volte al miglioramento della qualità dell'aria hanno trovato copertura principalmente con le somme provenienti dallo scambio dei diritti di emissione e destinate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

La promozione di obiettivi di sviluppo sostenibile mediante l'impiego di tali risorse potrebbe tuttavia essere condizionato dalle esigenze di equilibrio dei conti pubblici, laddove se ne preveda l'impiego ai fini di copertura finanziaria per provvedimenti legislativi non riconducibili a finalità ambientali, come talvolta avvenuto. A ciò si aggiunge l'evoluzione della disciplina di contabilità pubblica, foriera di introdurre ulteriori rigidità nella gestione di dette risorse, cui il Legislatore ha comunque cercato recentemente di porvi rimedio. Di ciò si darà conto nel presente lavoro, nella consapevolezza che l'incremento dei proventi delle aste ingenera

⁴ La tonnellata di CO₂ (tCO₂) è l'unità di misura delle emissioni di anidride carbonica (CO₂) nell'atmosfera. Una tCO₂ risulta dalla combustione di circa 375kg di antracite, o 507 m³ di metano. Per il calcolo e la comunicazione complessiva delle emissioni di gas serra diversi dalla CO₂, invece, l'unità utilizzata è il CO₂-equivalente (CO₂e). Il CO₂-equivalente per le emissioni di un gas serra è il prodotto della quantità di gas in unità di massa e del suo coefficiente GWG-100. Più in generale, sui contenuti del Protocollo di Kyoto, cfr. A. Molocchi, *La scommessa di Kyoto: politiche di protezione del clima e sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, Milano, 1998.

⁵ Rimane in vigore il solo articolo 27, comma 2, primo periodo, nonché viene fatto salvo quanto previsto al comma 2 dell'articolo 47 del medesimo decreto che mantiene in vigore talune disposizioni del decreto legislativo n. 30 del 2013 fino al 31 dicembre 2020.

inevitabilmente il rischio di un utilizzo degli stessi in violazione del vincolo di destinazione previsto dalla normativa euro-nazionale in materia, secondo le diverse priorità di politica economica delle autorità di governo.

Sullo sfondo, rimane il tema degli effetti dell'emergenza sanitaria da Covid-19 sul tessuto produttivo e, conseguentemente, sulle emissioni in atmosfera, con inevitabili ricadute, sia pure non preventivabili al momento, sulla dinamica delle prossime aste per i diritti di emissione. Ciò potrebbe alterare il funzionamento dell'EU ETS nel breve-medio termine, anche se probabilmente in misura minore rispetto al passato, in virtù delle regole recentemente introdotte al fine di evitare oscillazioni eccessive dei prezzi dei diritti in relazione all'andamento dell'economia.

Ciò premesso, la disamina che sarà compiuta nel presente lavoro verterà su una ricognizione a carattere generale circa l'evoluzione della disciplina internazionale in materia di emissioni CO₂, richiamando poi le disposizioni introdotte a livello europeo.

Successivamente, verrà dato conto dell'evoluzione in atto della normativa nazionale, comprese le importanti deleghe contenute nella legge di delegazione europea 2018 cui il Governo ha dato seguito con l'emanazione del citato decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, per poi concentrare l'attenzione sui provvedimenti normativi che negli ultimi anni hanno utilizzato i proventi delle aste ai fini di copertura di misure onerose.

2. Dall'approccio *command and control* al ricorso ai meccanismi flessibili di protezione dell'ambiente

In passato, l'approccio seguito nelle politiche ambientali si basava soprattutto sul ricorso a una regolamentazione diretta (c.d. *command and control*)⁶ volta a introdurre regole comuni da rispettare al fine di ridurre i livelli di inquinamento.

Tuttavia, la regolamentazione diretta, basato su vincoli prettamente giuridici, si è dimostrata nel tempo eccessivamente rigida rispetto alle specificità dei territori ove dette prescrizioni venivano applicate; inoltre, tale sistema non si è dimostrato in grado di incidere adeguatamente sui comportamenti dei soggetti interessati e ha suscitato forti resistenze da parte degli operatori economici per il conseguente impatto sull'attività produttiva⁷.

⁶ Per una disamina dei sistemi di c.d. *command and control*, cfr. M. Faure, *Environmental regulation*, in *Gouckaert-boudewin- de geest- gerrit* (a cura di), *Encyclopedia of law and economics*, 2000, pag. 452 e seg. Si veda anche G. Mastrodonato, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5, 2010, pag. 707-733, nonché A. Chiappetta e A. Gaglioti, *Sviluppo sostenibile ed Emission Trading Scheme. Ipotesi ricostruttive per il mercato europeo della CO₂*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 29 maggio 2011, pag. 10-14.

⁷ Sui limiti dei meccanismi di c.d. *command and control* e gli strumenti di tutela ambientale basati su dinamiche di mercato, cfr. A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia e N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto ambientale*, Editori Laterza, Bari, 2018, pag.206-215, dove vengono richiamati, oltre all'*emission*

In ragione di ciò, nel tempo è stato delineato ed attuato un sistema di incentivi/disincentivi per ridurre le emissioni di CO₂⁸; un primo *mix* di target e meccanismi flessibili è stato previsto dal Protocollo di Kyoto del 1997, entrato in vigore il 16 febbraio 2005, che è stato oggetto di ratifica, tra gli altri, anche da parte dell'allora Comunità europea⁹.

L'idea alla base di questo nuovo modo di affrontare il tema delle emissioni di CO₂ in atmosfera è che l'effetto serra possa essere gestito mediante meccanismi economici, rifuggendo da approcci eccessivamente "restrittivi" nei confronti dell'attività imprenditoriale e cercando piuttosto di incentivare la transizione a un modello sostenibile di sviluppo rendendo "costoso" per le imprese il mantenimento di attività produttive inquinanti.

In altri termini, si è inteso perseguire una politica volta a internalizzare le esternalità (*rectius*, le emissioni inquinanti) da parte dei soggetti produttori, agendo sulle scelte strategiche di questi ultimi e realizzando così quella convergenza tra costi privati e costi sociali che, in ultima istanza, rappresenta il vero fattore di responsabilizzazione ambientale.

Tuttavia, anziché ricorrere a forme di tassazione ambientale, anche al fine di evitare i connessi problemi di asimmetria informativa che impediscono al soggetto regolatore di fissare il livello ottimale di tassazione, si è diffuso l'utilizzo di permessi negoziabili di inquinamento che consente al regolatore di agire per via indiretta per perseguire il livello desiderato di inquinamento, risultante a sua volta dallo scambio di diritti "onerosi" ad inquinare da parte delle imprese interessate¹⁰.

In particolare, il mercato delle emissioni si basa sulla predeterminazione di obiettivi di qualità ambientale e del numero di permessi ad inquinare da mettere in circolazione, conferendo altresì diritti di proprietà alle risorse naturali che, per loro natura, non avrebbero alcun costo per gli operatori; tali permessi, che nel loro

trading previsto dal Protocollo di Kyoto, le tasse e i sussidi ambientali, il *green public procurement*, i sistemi Ecolabel ed EMAS, nonché i certificati bianchi.

⁸ Al riguardo, si rimanda alle considerazioni di M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 2007, pag. 220 e seg.

⁹ L'Italia ha ratificato il Protocollo di Kyoto con la legge n. 120 del 2002. In attuazione della citata legge, il CIPE, con la delibera n.123 del 19 dicembre 2002, ha approvato il piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra. Si veda S. Nespor, *Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1, 2005, nonché AA.VV., *Governance ambientale e politiche normative. L'attuazione del Protocollo di Kyoto*, di M. Carli, G. Carpani, M. Cecchetti, T. Groppi e A. Siniscalchi (a cura di), Il Mulino, Bologna 2008.

¹⁰ Al fine di correggere le esternalità mediante una logica di incentivi e disincentivi, A. Pigou (*Economics of Welfare*, New Brunswick, 1952, pag. 82 e seg.) aveva proposto di introdurre una tassazione a carico delle imprese inquinanti. L'approccio seguito con il Protocollo di Kyoto e, successivamente, con il sistema EU ETS riguarda invece l'attribuzione di diritti di proprietà ai soggetti interessati, demandando poi alla contrattazione di mercato l'ottimale assegnazione di tali diritti (come teorizzato da R. Coase), prevedendo comunque un ruolo dell'autorità pubblica nel regolamentare il mercato (J. H. Dales, op. cit., 1968).

complesso costituiscono il limite massimo di emissioni consentito, sono poi assegnati alle imprese che prendono parte al sistema di *emission trading*¹¹.

Tuttavia, tali permessi possono essere scambiati, a titolo oneroso, sul mercato, in modo da consentire alle imprese ambientalmente virtuose, i cui costi marginali di abbattimento sono inferiori al prezzo dei diritti, di cedere questi ultimi alle imprese ambientalmente meno efficienti; come dimostra la teoria economica, tale dinamica presuppone una differenza tra i costi marginali di abbattimento delle emissioni delle varie imprese e si sviluppa finché tali costi "al margine" non si eguagliano tra loro.

I vantaggi di tale sistema sono molteplici. I soggetti più inquinanti possono ricorrere a un *mix* di riduzione delle emissioni e acquisto dei diritti, sulla base di motivazioni economiche, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi complessivi di diminuzione del gas a effetto serra; inoltre i meccanismi dell'*emission trading* consentono di ovviare ai problemi di asimmetria informativa che sorgono nei meccanismi di *command and control*, favorendo l'effettivo perseguimento del target di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra¹².

In tale contesto, il Protocollo di Kyoto ha introdotto tre meccanismi di tipo economico.

In primis, l'articolo 6 del Protocollo ha previsto il *Joint implementation (Ji)*, che consente a due o più Stati di cui all'Allegato I alla Convenzione UNFCCC di attuare congiuntamente un progetto in uno dei Paesi indicati nel medesimo Allegato; le emissioni "evitate" mediante i progetti realizzati mediante tale meccanismo di *Joint implementation* generano crediti *Eru (Emission reductions unit)*.

Questi crediti possono essere scambiati tra le parti, nel qual caso vengono sottratti dal conto del Paese ospite per essere accreditati nel conto del Paese investitore, mantenendo invariata la quantità complessiva assegnata alle due Parti e concorrendo così all'osservanza degli impegni di riduzione assegnati¹³.

Poiché i crediti generali dai progetti sono sottratti al totale dei permessi di emissione inizialmente assegnati al Paese interessato, il meccanismo in esame tende a favorire investimenti nei Paesi in via di sviluppo, dove i costi marginali di abbattimento delle emissioni risultano più bassi, riducendo il costo complessivo derivante

¹¹ L'attribuzione dei permessi negoziabili può avvenire in due modalità diverse, il c.d. *grandfathering*, in forza del quale i permessi sono distribuiti gratuitamente in base ai dati storici delle emissioni degli impianti interessati e possono poi essere scambiati a titolo oneroso tra le imprese, ovvero il c.d. *auctioning*, mediante il quale ogni impresa presenta delle offerte di acquisto per i permessi negoziabili e l'autorità di controllo, sussistendone la disponibilità, attribuisce i permessi all'asta in base alla migliore proposta di acquisto.

¹² Cfr. I. Musu, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 84-93, secondo il quale "facendo uso di permessi negoziabili di inquinamento è dunque possibile che l'autorità di regolazione ambientale raggiunga uno standard aggregato di inquinamento, e quindi di abbattimento delle emissioni, senza dover fronteggiare i problemi di asimmetria informativa associati all'uso di tasse sulle emissioni. Usando permessi negoziabili di inquinamento, il regolatore ambientale non ha bisogno di alcuna informazione sui costi marginali di abbattimento delle imprese". Si veda anche B. Pozzo, *La nuova direttiva sullo scambio di quote di emissione*, Giuffrè Editore, Milano 2003, pag. 18.

¹³ Un credito *Eru* rappresenta una riduzione di emissioni equivalente a una tonnellata di CO₂.

dall'adempimento degli obblighi del Protocollo di Kyoto. Inoltre, diversamente da quanto avviene con il *Clean development mechanism*, di seguito esaminato, vengono coinvolti Paesi che hanno dei limiti specifici di emissione, talché i crediti così generati sono sottratti dall'ammontare dei diritti di emissione inizialmente assegnati¹⁴.

Ferma restando l'esclusione dei progetti nucleari, come requisito si richiede unicamente che il progetto *Joint implementation* sia in grado di generare una riduzione delle emissioni di almeno uno dei gas oggetto del Protocollo di Kyoto¹⁵; inoltre il progetto deve generare una differenza, quantificabile o comunque almeno stimabile, nelle emissioni generate rispetto alla quantità di emissioni che si sarebbe avuta in assenza del progetto.

In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 12 del Protocollo è stato introdotto il *Clean development mechanism (Cdm)*, che consente agli Stati di cui all'Allegato I di esportare tecnologie ad alta efficienza e a bassa emissione di CO₂ e di realizzarle nei Paesi non compresi nel medesimo Allegato e, pertanto, non sottoposti a vincoli di emissione. I Paesi investitori ottengono crediti *Cer (certified emission reduction)*, corrispondenti alla differenza tra le emissioni prodotte senza quel progetto e quelle effettivamente prodotte grazie al ricorso al *Clean development mechanism*, che possono essere utilizzati per rispettare gli obblighi previsti dal Protocollo; ogni *Cer* individua un credito equivalente ad una tonnellata di CO₂.

Mediante questo meccanismo, si intende favorire l'abbattimento delle emissioni dove risulta più conveniente, riducendo i costi complessivi e promuovendo lo sviluppo sostenibile dell'economia dei Paesi ospiti, fermo restando il perseguimento dei benefici ambientali in termini di riduzione delle emissioni di gas serra¹⁶.

Infine, l'articolo 17 del Protocollo ha previsto l'*International emissions trading (Iet)*, in forza del quale i Paesi dell'Allegato I che ottengono una riduzione delle emissioni maggiore di quanto previsto rispetto al loro target possono vendere i crediti in eccesso derivanti dai progetti di *Joint implementation (Eru)* e *Clean development mechanism (Cer)*, oltre a quelli relativi alle quote di emissione disponibili a livello nazionale (*Assigned Amount Units, AAUs*), agli altri Paesi dell'Allegato I che non sono stati in grado di rispettare i propri impegni di riduzione delle emissioni di gas serra¹⁷.

¹⁴ Nello specifico, l'articolo 6 del Protocollo di Kyoto prevede che "ogni Parte inclusa nell'Allegato I può trasferire ad ogni altra di dette Parti, o acquistare da essa, unità di riduzione risultanti da progetti finalizzati alla riduzione delle emissioni antropiche da fonti o all'aumento dell'assorbimento antropico dei pozzi dei gas ad effetto serra in ogni settore dell'economia".

¹⁵ Si tratta dei seguenti gas: anidride carbonica (CO₂), metano (CH₄), protossido di azoto (N₂O), idrofluorocarburi (HFC), perfluorocarburi (PFC) ed esafluoruro di Zolfo (SF₆).

¹⁶ Il *Clean development mechanism* rappresenta la principale fonte finanziaria dell'UNFCCC Adaptation Fund, fondato nel 2001 per finanziare progetti di adattamento e programmi in Paesi in via di sviluppo particolarmente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico. L'Adaptation Fund (AF) è finanziato dal 2% dei *Cer* emessi per un progetto *Cdm*.

¹⁷ Tale meccanismo riprende una pratica introdotta negli Stati Uniti con il *Clean Air Act* negli anni '70 del secolo scorso.

L'*International emissions trading* si basa sulla creazione di un mercato "artificiale" di diritti di inquinamento trasferibili, oggetto di regolamentazione, al fine di perseguire politiche di lotta all'inquinamento climatico mediante meccanismi di incentivi e disincentivi¹⁸. In tal modo, vengono combinati tra loro diritti di proprietà pubblica, che attribuiscono all'autorità il potere di fissare le quote di riduzione delle emissioni secondo gli obiettivi di disinquinamento perseguiti, e diritti di proprietà privata, attribuiti alle imprese affinché queste ultime distribuiscano in modo più efficiente i costi di riduzione dell'inquinamento.

Nel dicembre 2012, in occasione della COP UNFCCC tenutasi a Doha, le 192 Parti del Protocollo di Kyoto hanno adottato il c.d. Emendamento di Doha, che istituisce un secondo periodo di impegno, dal 2013 al 2020, con un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni per i paesi industrializzati, aggiungendo altresì il trifluoruro di azoto all'elenco dei gas serra già contemplati dal Protocollo di Kyoto.

A seguito di tale accordo, approvato dall'Unione Europea con la decisione 2015/1339/UE, gli Stati membri UE e l'Islanda hanno sottoscritto una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990. L'UE, gli Stati membri e l'Islanda hanno optato per l'adempimento congiunto come consentito dall'articolo 4 del Protocollo; i rispettivi obiettivi di riduzione sono elencati nell'annesso B con una nota dove si precisa che tali *target* si fondano sul presupposto che saranno realizzati congiuntamente.

L'impegno sottoscritto dall'UE per il periodo successivo al 2012 con il suddetto c.d. Emendamento di Doha coincide con quello già assunto unilateralmente dalla stessa UE con l'adozione del "Pacchetto clima-energia 20-20-20", che prevede, appunto, una riduzione delle emissioni di gas-serra del 20% al 2020 rispetto ai livelli del 1990, la riduzione dei consumi energetici del 20%, la produzione di energia da fonti rinnovabili pari al 20% dei consumi energetici dell'Unione Europea, nonché la promozione del ricorso ai biocombustibili per il 10% rispetto al totale di combustibile impiegato nei trasporti.

L'approvazione dell'emendamento di Doha è stata componente integrante del compromesso negoziale per arrivare al successivo accordo adottato a Parigi il 12 dicembre 2015 nell'ambito della COP21¹⁹, che ha definito un piano d'azione per perseguire il contenimento dell'aumento della temperatura globale al di sotto di 2 gradi

¹⁸ Una quota rappresenta il diritto per l'operatore di rilasciare "gratuitamente" in atmosfera una tonnellata di CO₂.

¹⁹ L'Accordo è stato ratificato dal Consiglio Ambiente dell'Unione Europea il 4 ottobre 2016 e la decisione di ratifica è stata approvata dal Consiglio dell'UE prima della conclusione dei singoli procedimenti di ratifica nazionali degli Stati membri. In tal modo, gli Stati sono stati vincolati al raggiungimento degli obiettivi comuni di riduzione delle emissioni di CO₂ prima che detti target venissero declinati a livello nazionale nei settori non ETS; per l'Italia, ciò ha comportato un obiettivo particolarmente stringente, pari al 33%, di diminuzione delle emissioni di gas a effetto serra (cfr. L. Aristei, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3, 2017, pag. 84-85).

rispetto al livello pre-industriale e puntando altresì a ridurre tale incremento entro 1,5 gradi²⁰.

Il 21 aprile 2016 l'UE ha poi firmato l'Accordo di Parigi, ratificato poi dal Consiglio in data 4 ottobre 2016; l'Italia ha dato corso alla ratifica dell'Accordo di Parigi con la legge 4 novembre 2016, n. 204, poco dopo aver proceduto alla ratifica e all'esecuzione del c.d. Emendamento di Doha con la legge 3 maggio 2016, n. 79²¹.

Tale accordo ha sostituito la strategia *top-down* del Protocollo di Kyoto con un nuovo approccio *bottom-up*, di tipo "volontaristico", basato su contributi determinati a livello nazionale (*Nationally Determined Contributions*) in applicazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate²²; in tal modo, le Parti sono state vincolate al raggiungimento degli obiettivi comuni di riduzione delle emissioni inquinanti a prescindere dall'appartenenza o meno alla categoria dei Paesi industrializzati.

Rispetto alle previsioni del Protocollo di Kyoto, l'Accordo di Parigi ha previsto che tutte le Parti dovranno rispettare determinati impegni di riduzione delle emissioni.

L'articolo 6 dell'Accordo stabilisce un meccanismo di mitigazione in sostituzione di quelli esistenti (come *Cdm* e *Ji*), individuando tre strumenti volontari basati sulla cooperazione tra le Parti per sostenere l'implementazione dei *Nationally Determined Contributions*, di cui due basati sui mercati di carbonio.

Si tratta, in particolare, degli "approcci operativi" (par. 2 e 3) volti a disciplinare gli scambi bilaterali a titolo oneroso di riduzioni di emissioni tra Paesi e del "meccanismo per contribuire alla mitigazione delle emissioni di gas a effetto serra e promuovere lo sviluppo sostenibile" che dovrebbe creare un nuovo mercato internazionale del carbonio, con la partecipazione anche delle aziende private oltre che dei Paesi, sotto la supervisione delle Nazioni Unite (par. 4, 5 6 e 7).

A questi si aggiungono infine gli "approcci non di mercato" per favorire la cooperazione climatica tra Paesi (par. 8 e 9).

La definizione delle regole relative all'attuazione del citato articolo 6 è stata oggetto della COP 25 svoltasi a Madrid nel mese di dicembre 2019 senza che però in quella sede sia stata trovata una soluzione condivisa tra le Parti; il tema sarà

²⁰ Cfr. M. Montini, *L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4, 2015, pag. 517-528, S. Nespor, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, Giuffrè Editore, Milano, 2016, pag. 81-121, M. Gervasi, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità internazionale*, n. 1, 2016, pag. 21-48.

²¹ Con la legge di ratifica dell'Accordo di Parigi, tra l'altro, è stato autorizzato il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ad assicurare la partecipazione italiana al *Green Climate Fund*, istituito in occasione della XVI sessione della Conferenza delle Parti della UNFCCC del dicembre 2010, per un importo pari a 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 al fine di contribuire alla prima capitalizzazione del fondo stesso.

²² Cfr. G. Rossi, *Le Fonti*, in *Diritto dell'ambiente*, di G. Rossi (a cura di), Giappichelli Editore, Torino, 2017, pag. 33-34.

nuovamente affrontato nella prossima COP 26 prevista a Glasgow nel novembre 2020 che tuttavia, a causa dell'emergenza sanitaria da COVID-19, è stata rinviata nel 2021²³.

L'incertezza sull'organizzazione del sistema di *emission trading* deriva dalla contrapposizione tra diversi interessi degli Stati parte dell'accordo e costituisce il punto di maggiore frizione rimasto ancora insoluto che impedisce la piena attuazione delle decisioni assunte in occasione della COP 21.

Anche alla luce di tale situazione di "limbo", particolare rilevanza assume il mercato europeo dei diritti di emissione, pienamente operativo ormai da tempo e oggetto di continui interventi di "manutenzione" normativa, da ultimo per effetto della direttiva 2018/410/UE. Il livello di evoluzione di tale sistema assurge a paradigma della particolare sensibilità sul tema ambientale da parte delle istituzioni europee e degli stessi Paesi membri e risulta viepiù interessante anche sotto l'aspetto prettamente finanziario, considerando il vincolo di destinazione espressamente previsto dalla normativa europea in materia.

3. La disciplina europea dell'*emission trading system* (EU ETS)

Nel quadro dell'evoluzione di tali accordi internazionali, prendendo spunto dall'*International emissions trading* previsto dal Protocollo di Kyoto ma discostandosi da esso per soggetti coinvolti e tempi di attuazione, la Commissione ha istituito un innovativo sistema di scambio dei diritti di emissione tra gli Stati membri, il sistema EU ETS²⁴.

Aderendo così all'approccio "flessibile" di riduzione in atmosfera dei gas a effetto serra, il percorso di definizione di un sistema europeo di scambio dei diritti di emissione ha preso avvio con il Libro verde sullo scambio delle quote di emissione di gas serra COM (2000) 87, adottato dalla Commissione europea l'8 marzo 2000²⁵, cui

²³ In vista della COP 25, al punto 21 delle conclusioni adottate nella sessione tenutasi il 4 ottobre 2019 il Consiglio dell'Unione Europea si è impegnato a "lavorare con tutte le parti allo scopo di definire regole rigorose e generali in materia di cooperazione volontaria a norma dell'articolo 6 dell'accordo di Parigi che promuovano l'ambizione globale, garantiscano l'integrità ambientale ed evitino la doppia contabilizzazione attraverso un adeguamento corrispondente di tutti i trasferimenti internazionali, anche per quanto riguarda il meccanismo di cui all'articolo 6, paragrafo 4, e il regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA); formulare solide norme per i trasferimenti di cui all'articolo 6, paragrafo 2; istituire un nuovo e ambizioso meccanismo conformemente all'articolo 6, paragrafo 4, che consenta alle parti partecipanti di intensificare i loro sforzi di mitigazione, contabilizzando nel contempo in maniera rigorosa le riduzioni di emissioni realizzate nel quadro dell'accordo di Parigi e convenendo la conclusione dei meccanismi del protocollo di Kyoto".

²⁴ Il sistema europeo dell'*emission trading* riguarda, allo stato, oltre 11.000 installazioni nei settori dell'energia e della produzione manifatturiera, cui si aggiungono a partire dal 2012 gli operatori aerei. Per l'Italia, gli impianti coinvolti sono circa 1.100, di cui oltre il 70 per cento nel settore manifatturiero.

²⁵ Nel Libro verde la Commissione evidenzia, tra l'altro, che "il meccanismo europeo di scambi di quote di emissioni introduce un quadro flessibile ed economicamente efficiente per la produzione di energia con modalità più rispettose dell'ambiente. La revisione approfondita del citato meccanismo offre l'opportunità di espandere e migliorarne ulteriormente il funzionamento. Inoltre, il meccanismo europeo

ha fatto seguito, nel mese di giugno dello stesso anno, il Programma europeo per il cambiamento climatico (*European change programme*, ECCP), in attuazione degli obblighi previsti dal Protocollo di Kyoto.

Il 4 marzo 2002 il Consiglio dei Ministri dell'Ambiente dell'Unione Europea ha approvato la decisione di ratificare il citato Protocollo a nome della Comunità europea; la Comunità ha provveduto alla ratifica il 31 maggio 2002, unitamente ai Paesi membri, impegnandosi ad adempiere congiuntamente alla riduzione delle emissioni pari all'8% rispetto a quelle del 1990. Tale impegno è stato ripartito tra i singoli Stati membri mediante il c.d. *Burden Sharing Agreement*, in base alle specifiche condizioni economiche di ciascun Paese.

Al fine di rispettare tali impegni e in attuazione di uno degli obiettivi del Sesto programma di azione in materia ambientale per il periodo 2002-2012, istituito con decisione 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, anticipando di tre anni la data prevista dalla UNFCCC per l'avvio del commercio internazionale delle emissioni (dal 2008 al 2005) prima dell'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, è stata adottata la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Tale direttiva ha istituito un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione Europea, attuando il citato meccanismo dell'*International emissions trading*²⁶.

La citata direttiva 2003/87/CE ha configurato il mercato europeo dell'*emission trading* come un sistema *cap-and-trade* basato sul meccanismo del c.d. *grandfathering*; ai singoli Stati aderenti venivano imposti target annuali complessivi, in base ai quali ciascun Paese definiva autonomamente i "Piani Nazionali di allocazione", preventivamente notificati alla Commissione Europea, con i quali individuare il numero annuale di permessi di emissione per ogni impianto. Giova evidenziare che tali diritti potevano essere scambiati sia tra i soggetti parte che tra questi e i Paesi terzi indicati nell'allegato B del protocollo di Kyoto, in linea con il principio comunitario "chi inquina paga".

Ogni Stato era tenuto a redigere annualmente il "registro nazionale delle emissioni", cioè una sorta di banca dati elettronica con la quale tenere traccia di tutti i passaggi di proprietà delle quote, al fine di consentire all'Unione Europea di monitorare l'andamento del mercato e garantire il rispetto della normativa da parte degli impianti. In caso di superamento dei limiti da parte di un impianto in base ai permessi detenuti,

di quote di emissioni costituisce in nuce un mercato globale del carbonio in progressiva espansione, offrendo così alle imprese europee un vantaggio temporale".

²⁶ Si veda, al riguardo, AA.VV., *La nuova direttiva sullo scambio di quote di emissione. La prima attuazione europea dei meccanismi previsti dal protocollo di Kyoto*, di B. Pozzo (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2003, nonché V. Jacometti, *La direttiva Emissions Trading e la sua attuazione in Italia: alcune osservazioni critiche al termine della prima fase*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2008, pag. 273-290.

veniva applicata una multa pari a 40 euro per ogni tonnellata di CO₂ eccedente emessa nel periodo 2005-2007 e di 100 euro per i periodi successivi.

Inizialmente, erano state previste tre fasi, una "pilota" relativa al periodo 2005-2007, la seconda per gli anni 2008-2021 e la terza dal 2013 al 2020.

Le disposizioni ivi contenute sono state successivamente modificate con la direttiva 2004/101/CE (c.d. direttiva *Linking*) che ha disciplinato lo scambio all'interno della Comunità dei crediti derivanti dai meccanismi flessibili *Cdm* e *Ji* previsti dal Protocollo di Kyoto e le quote di CO₂, in modo da implementare le potenzialità dello schema europeo EU ETS e ridurre i costi di attuazione del medesimo Protocollo; la riduzione dei gas a effetto serra realizzata mediante il sistema EU ETS consentiva così di conformarsi agli obiettivi di Kyoto²⁷.

Successivamente, la direttiva 2009/29/CE che, nell'ambito del c.d. "Pacchetto clima-energia 20-20-20"²⁸ ha introdotto radicali cambiamenti volti a potenziare il funzionamento del sistema in vista della terza fase, tenuto conto del basso valore delle quote nella seconda fase (anche per effetto della crisi economica) e della sostanziale inerzia del sistema a promuovere una transizione verso un modello economico a basse emissioni di carbonio.

In particolare, in forza della citata direttiva 2009/29/CE sono stati ricompresi nel sistema EU ETS nuovi settori quali gli impianti di produzione di alluminio e di ammoniaca nonché nuovi gas quali i fluorocarburi e il protossido di azoto; inoltre, in luogo dei singoli *cap* nazionali è stato previsto un tetto massimo di emissioni a livello europeo da ridurre progressivamente nella misura dell'1,74 per cento annuo fino al 2020.

È stato altresì modificato il sistema delle allocazioni, promuovendo il passaggio dal metodo del *grandfathering* (assegnazione gratuita dei permessi ad inquinare in base ai dati storici sulle emissioni) usato fino al 2012 a quello dell'*auctioning* (allocazione dei diritti mediante aste, sulla base delle offerte di acquisto delle imprese dei permessi). Quest'ultimo dal 2013 è diventato il meccanismo base per l'assegnazione delle quote, da svolgere su una piattaforma unica europea, la *European Energy Exchange*, EEX (fatte salve le eccezioni connesse alla tutela della competitività internazionale dei settori manifatturieri, con alcuni, limitati settori beneficiari di assegnazioni a titolo gratuito)²⁹.

²⁷ Cfr. E. Cicigoi e P. Fabbri, *Mercato delle emissioni a effetto serra. Istituzioni e imprese protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Il Mulino, Bologna, 2007, pag. 38.

²⁸ Il Pacchetto, che ricomprende un regolamento, quattro direttive e una decisione, prevede come obiettivo il raggiungimento entro il 2020 di una riduzione del 20% dei consumi energetici comunitari, l'aumento del 20% dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili e una diminuzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra.

²⁹ Nel 2013 è stata prevista l'allocazione gratuita dell'80% dei diritti di emissione al settore manifatturiero, in riduzione progressiva del 30% annuo fino al 2020. Questa assegnazione gratuita è volta a evitare il rischio del c.d. *carbon linkage*, nell'eventualità di una rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, come espressamente previsto all'articolo 10 ter "Misure di sostegno transitorie a favore di determinate industrie a elevata intensità energetica nell'eventualità di una rilocalizzazione delle

Infine, al fine di prevenire il calo del prezzo dei permessi di inquinare registrato nella seconda fase, è stata prevista la possibilità di procedere al *banking*, cioè alla conservazione dei permessi non utilizzati.

Giova evidenziare che, in base all'articolo 15, par. 1, della direttiva 2003/87/CE, gli Stati membri verificano che le comunicazioni effettuati dal gestore di ciascun impianto circa il quantitativo di emissioni inquinanti rilasciate nell'anno precedente sia conforme ai criteri di cui all'allegato V, nonché alle eventuali disposizioni dettagliate adottate dalla Commissione ai sensi del medesimo articolo 15; una volta compiuta tale fase di verifica e comunicazione delle quote emesse, entro il 30 aprile di ogni anno gli impianti devono restituire un numero di quote di emissioni pari al quantitativo emesso nell'anno precedente³⁰.

Pertanto, ogni impianto autorizzato deve monitorare annualmente le proprie emissioni e compensarle, laddove necessario, con quote di emissione europee (*European Union Allowances*, EUA, pari a 1 tonnellata di CO₂ equivalente) che possono essere comprate e vendute sul mercato. I gestori degli impianti possono così scegliere la combinazione economicamente più vantaggiosa tra investire per ridurre le proprie emissioni (con tecnologie a basso contenuto di carbonio, variazioni del *mix* energetico, misure di efficienza energetica) e acquistare quote per coprire le proprie emissioni.

La direttiva 2003/87/CE è stata modificata dalla direttiva 2008/101/CE che ha esteso il sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra anche a quelle connesse al trasporto aereo³¹. In ragione dell'impatto del settore dei trasporti sulle emissioni globali di gas a effetto serra, sono stati così previsti dall'Unione Europea specifici obblighi in capo agli operatori aerei, simili a quelli gravanti sugli altri gestori coinvolti nel sistema ETS.

In base a tale disciplina, ulteriormente modificata dalla direttiva 2009/29/CE nonché, da ultimo, dalla direttiva n. 2018/410/UE, a partire dal 1° gennaio 2013 la quantità totale di quote da assegnare agli operatori aerei corrisponde al 95% delle

emissioni di carbonio" della direttiva 2003/87/CE come modificato dalla Direttiva 14 marzo 2018, n. 2018/410/UE.

³⁰ La direttiva EU ETS regola le emissioni di gas serra provenienti dalla maggior parte delle attività industriali e dal settore aereo, e prevede l'obbligo di restituire annualmente (per via informatica, attraverso il registro nazionale) un numero di "quote" di emissione pari alle emissioni di CO₂ rilasciate durante l'anno precedente; mentre nel periodo 2008-2012 tutti i settori hanno beneficiato di assegnazioni a titolo gratuito, a partire dal 2013 solo alcuni settori (prevalentemente i manifatturieri) possono essere destinatarie di quote a titolo gratuito. Se l'operatore nel corso dell'anno emette in atmosfera emissioni in quantità maggiore delle quote a esso rilasciate deve acquistare quote per "coprire" le emissioni in eccesso (il prezzo della quota è determinato dal mercato sulla base dell'equilibrio tra domanda e offerta). Al contrario, se durante l'anno l'operatore produce emissioni in atmosfera in quantità minore rispetto alle quote a esso rilasciate, lo stesso può collocare sul mercato le quote non utilizzate.

³¹ Cfr. F. Scaturro, G. Siciliano, *Analisi delle implicazioni dell'applicazione dell'emissions trading scheme al trasporto aereo*, Società Italiana di Economia dei Trasporti e della Logistica - XI Riunione Scientifica - Trieste, 15-18 giugno 2009, pag. 5-6.

emissioni storiche del trasporto aereo, moltiplicato per il numero di anni che costituiscono il periodo di riferimento³².

Ai sensi dell'articolo 3-quinquies della direttiva 2003/87/CE, a decorrere dal 1° gennaio 2013 il 15% delle quote da assegnare è posta in vendita all'asta, mentre la rimanenza viene assegnata a titolo gratuito; è stata altresì prevista l'istituzione di una riserva speciale destinata a specifici operatori aerei (i nuovi entranti) la cui dotazione deriva dall'accantonamento del 3% delle quote da assegnare, ai sensi dell'articolo 3-septies della direttiva 2003/87/CE. Le compagnie aeree che superano la propria soglia di quote gratuite sono tenute ad acquistare sul mercato i diritti di emissione di cui necessitano (*European Union Aviation Allowances*, EUA A, pari a 1 tonnellata di CO₂ equivalente).

4. La riforma del sistema EU ETS: la direttiva 2018/410/UE

Negli anni successivi è apparso evidente come il perseguimento di tali obiettivi di riduzione dei gas a effetto serra debba tenere conto dell'evoluzione del mercato dei diritti di emissione, influenzato a sua volta dall'andamento del ciclo economico. Infatti, a seguito della crisi economica nonché dell'elevato ammontare di importazioni di crediti internazionali, dal 2009 nel sistema europeo di scambio delle quote di emissione (EU ETS) si è accumulata un'eccedenza di quote, pari a circa 2 miliardi nel 2013, con conseguente riduzione del prezzo dei diritti e un minore incentivo a ridurre le emissioni³³.

Al fine di correggere tale malfunzionamento del mercato dei diritti di emissione, la Commissione Europea ha proposto misure di breve e lungo periodo.

³² Agli inizi del 2013 è stata approvata la decisione 377/2013/UE del 24 aprile 2013 che ha previsto la deroga temporanea all'attuazione dell'art. 16 della direttiva 2003/87/CE per talune tipologie di voli (c.d. Decisione *Stop the clock*); successivamente, con il Regolamento (UE) n. 421/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio è stata introdotta una deroga temporanea agli obblighi previsti dalla vigente normativa, con riferimento alle emissioni prodotte dai voli da o per gli aerodromi situati in Paesi non ricompresi nello Spazio economico europeo e di tutte le emissioni prodotte dai voli tra un aerodromo situato in una delle regioni ultra-periferiche e un aerodromo situato in un'altra regione dello Spazio economico europeo. Infine, con il regolamento (UE) n. 2392/2017 del Parlamento Europeo e del Consiglio è stata ulteriormente modificata la direttiva 2003/87/CE, volto a mantenere gli attuali limiti nell'ambito di applicazione relativo alle attività di trasporto aereo, in vista dell'entrata in vigore del meccanismo globale di stabilizzazione delle emissioni di CO₂, il CORSIA, predisposto dall'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale.

³³ Nella "Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 39/2011, art. 2, c. 9" allegata al Documento di economia e finanza 2018 è stato sottolineato che "principalmente a causa della crisi economica, a partire dal 2009, si è determinato un surplus di quote di CO₂ sul mercato, che ha causato una consistente diminuzione di prezzo delle quote. Tale condizione ha determinato il perdurare di un segnale di prezzo insufficiente a stimolare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, rispetto a quanto previsto dalla valutazione di impatto della Direttiva 2009/29/UE".

Nel breve periodo, è stata posticipata la messa all'asta di 900 milioni di quote fino al 2019-2020 (c.d. *backloading*, in forza del quale possono essere ritirate le quote annuali in eccesso per poi reimmetterle nel mercato negli anni successivi), di cui 400 milioni nel 2014, 300 milioni nel 2015 e 200 milioni nel 2016, mediante una modifica del regolamento sulle vendite all'asta nell'ambito del sistema EU ETS diventata operativa il 27 febbraio 2014; in ogni caso, anche a seguito di tale intervento l'ammontare complessivo di quote non si è modificato ma si è operato soltanto uno slittamento temporale della fase di immissione nel mercato.

Accanto a questa misura di breve periodo, al fine di bilanciare l'attuale eccedenza di quote e disporre di una "massa di manovra" per adeguare l'offerta di quote da mettere all'asta, è stata prevista l'istituzione di una riserva stabilizzatrice del mercato (MSR), operativa nel gennaio 2019, nella quale saranno trasferite i 900 milioni di quote rinviate per il periodo 2014-2016 nonché quelle non assegnate.

Tale riserva rappresenta un meccanismo di controllo dell'offerta di quote sul mercato, al fine di garantire che il prezzo delle stesse resti tale da incentivare le misure di riduzione delle emissioni da parte degli impianti soggetti alla norma; la riserva è diventata operativa nel gennaio 2019.

La tendenza alla riduzione dei costi dei diritti di emissione è stata invertita nel 2017 e soprattutto nel 2018, dove si è registrato un incremento record dei proventi indotto soprattutto dall'aumento dei prezzi delle quote su cui ci si soffermerà nel prosieguo del presente lavoro; in ogni caso, la presenza di tali meccanismi in grado di intervenire sui *trend* dei prezzi dei diritti di emissione appare importante in caso di peggioramento del ciclo economico, soprattutto in caso di *shock* inattesi quali, ad esempio, l'odierna crisi sanitaria da Covid-19.

Tali innovazioni sono state recepite nella direttiva 2018/410/UE, entrata in vigore in data 8 aprile 2018, che modifica radicalmente la direttiva 2003/87/CE al fine regolare il periodo 2020-230.

In particolare, la nuova disciplina europea è volta a potenziare la capacità del sistema ETS di contribuire efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo del 40% di abbattimento delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, alla luce degli impegni previsti dal Quadro clima-energia 2030 delle Politiche per il clima e l'energia della UE³⁴ e dall'Accordo di Parigi sul clima del 2015.

Con tale direttiva si introducono misure per stimolare il rialzo dei prezzi, riducendo l'eccesso di offerta e proteggere le imprese europee dal c.d. *carbon linkage*, cioè la delocalizzazione delle imprese in Paesi con minori vincoli in materia di emissioni.

³⁴ Il Quadro clima-energia 2030 si pone come obiettivo la riduzione dei gas serra del 40% a livello europeo rispetto al 1990; inoltre, si prevede che l'obbligo relativo ai gas a effetto serra sia ripartito tra i settori ETS e quelli non ETS rispettivamente nella misura del 43% e del 40%, calcolate rispetto all'anno 2005.

Tra le novità introdotte, si segnala l'innalzamento del cd. "fattore di riduzione lineare" dall'1,74 per cento al 2,2 per cento del volume annuo di emissioni per consentire il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 43% delle emissioni rispetto a quelle del 2005 previsto per il settore ETS³⁵.

Inoltre, si prevede una riscrittura delle modalità di assegnazione gratuita delle quote, fissando *ex ante* la percentuale di quote di emissione da distribuire mediante asta al 57%, nonché il raddoppio temporaneo del numero di quote da immettere nella riserva stabilizzatrice del mercato tra il 2019 e il 2023 fino al 24% delle quote in circolazione, tornando al 12% "a regime" a partire dal 2024.

Viene operata la razionalizzazione e il rafforzamento della struttura organizzativa dell'Autorità nazionale competente, in ragione della complessità e specificità dei compiti da svolgere, tali da richiedere l'impiego di personale dotato dell'*expertise* necessaria in materia e impiegato a tempo pieno in tali attività³⁶.

La direttiva intende altresì promuovere l'ottimizzazione e l'informatizzazione delle procedure rientranti nel sistema europeo di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, anche nell'ottica di armonizzare tale disciplina con le altre procedure autorizzative in campo ambientale previste dalla normativa europea, su cui già il Ministero dell'ambiente si sta impegnando da tempo al fine di realizzare un nuovo portale nazionale per la gestione del sistema ETS italiano³⁷.

Infine, si prevede la revisione e la razionalizzazione del sistema sanzionatorio a fini dissuasivi e preventivi in base all'effettivo danno causato, tenendo conto dei dati di prassi che vedono un irregolare andamento dei pagamenti delle sanzioni stesse³⁸.

I contenuti della direttiva in argomento saranno ripresi successivamente nell'esaminare il decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47. In questa sede, giova

³⁵ L'incremento del c.d. "fattore di riduzione lineare" contribuirà a correggere lo squilibrio di mercato tra domanda e offerta di quote, tenuto conto che per raggiungere l'obiettivo fissato per il 2030, i settori rientranti nel sistema EU ETS dovranno ridurre le proprie emissioni nella misura del 43% rispetto ai livelli del 2005 (mentre per i settori non ETS il target è stato fissato al 30% rispetto al 2005).

³⁶ Attualmente, il Comitato è composto da un Consiglio direttivo, con funzioni deliberanti, e da una Segreteria tecnica con compiti istruttori, di fatto svolta finora dalla Direzione generale per il clima ed energia del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, competente per materia.

³⁷ Come evidenziato nella relazione di accompagnamento all'AC 1201 (disegno di legge di delegazione europea 2018), dal 2016 è stata avviata la realizzazione di un nuovo portale nazionale per la gestione del sistema ETS nazionale, mediante la sottoscrizione nel 2017 di un Accordo di cooperazione tra Unioncamere e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, avente durata di 18 mesi, finanziato con i proventi delle tariffe attualmente versate dai gestori per la gestione del sistema EU-ETS ai sensi dell'articolo 41, comma 4, del decreto legislativo n. 30 del 2013; tale portale dovrebbe rappresentare un valido ausilio nell'attività del Comitato, favorendo la centralizzazione e la tracciabilità dei dati informatici ivi contenuti.

³⁸ Come precisato nella relazione illustrativa del disegno di legge "nel 2017 il Comitato ha adottato 58 verbali di accertamento, con cui ha irrogato sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 30 del 2013. Allo stato attuale, le sanzioni pagate ammontano, in totale, a sedici, per un importo complessivo pari a 476.429,60 euro. Negli anni precedenti l'ammontare dei proventi derivanti dalle sanzioni è stato nettamente inferiore: nel 2016 e nel 2015 non risulta pagata alcuna sanzione amministrativa; nel 2014 sono state pagate due sanzioni amministrative, mentre nel 2013 le sanzioni pagate sono 4".

comunque soffermarsi, sia pure sommariamente, sul c.d. *carbon leakage*, diretto e indiretto.

Per sua natura, il sistema EU ETS determina un effetto c.d. *carbon leakage diretto*, derivante dal fatto che in ragione dei costi dovuti alle politiche di lotta al cambiamento climatico le imprese possono essere indotte a trasferire la propria produzione in Paesi dove i limiti alle emissioni inquinanti sono meno rigorosi e, pertanto, i prezzi della CO₂ sono più bassi. Proprio per evitare tale delocalizzazione, la disciplina europea ha previsto l'assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito.

Inoltre, la disciplina sull'*emission trading* produce altresì un effetto c.d. *carbon leakage indiretto*, determinato dai maggiori prezzi dell'energia elettrica in ragione dei costi dei diritti di emissione,

Al riguardo, l'articolo 10 bis, paragrafo 6, della direttiva 2003/87/CE prevede che gli Stati membri possano adottare "*misure finanziarie a favore di settori o sottosettori considerati esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi connessi alle emissioni di gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica, al fine di compensare tali costi e ove tali misure finanziarie siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato applicabili e da adottare in tale ambito*".

Si tratta pertanto di una normativa che, diversamente da quanto previsto per il c.d. *carbon leakage diretto*, non prevede criteri comuni per il risarcimento dei costi indiretti ma rinvia alle scelte degli Stati membri, nel rispetto delle regole sugli aiuti di Stato.

Al riguardo, si precisa che, fino al 2019, nell'ordinamento nazionale non era disciplinata alcuna forma di compensazione per il c.d. *carbon leakage indiretto*, a differenza di altri Stati UE come la Germania, la Francia, la Spagna, il Regno Unito, la Grecia e il Belgio³⁹.

Come analizzato nel prosieguo del presente lavoro, tale lacuna è stata colmata con il decreto legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 2 novembre 2019, n. 128, che all'articolo 13 ha istituito un fondo per la transizione energetica nei settori industriali considerati esposti a rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, con una dotazione pari a 100 milioni di euro per il 2020 e 150 milioni di euro a decorrere dal 2021.

³⁹ Tale problematica è stata rappresentata al Governo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione n. 1165 del 13 gennaio 2015, nella quale ha rilevato, tra l'altro, che "la mancata successiva effettiva definizione in Italia di tali misure finanziarie compensative, a fronte del fatto che altri Stati membri – tra cui Germania, Inghilterra, Spagna e Olanda – hanno già adottato misure finanziarie ai sensi dell'articolo 10 bis, comma 6, della Direttiva ETS (quindi consentendo alle imprese ubicate nei rispettivi territori di beneficiare di aiuti finanziari ad hoc determinati sulla base dei criteri dettati dalla Commissione), determina una chiara distorsione della concorrenza nella forma di una differente implementazione della normativa ETS nei diversi Stati membri dell'Unione europea ed in particolare, per quanto di interesse dell'Autorità, un evidente svantaggio competitivo per le imprese italiane nei confronti dei concorrenti comunitari che beneficino di un programma di misure compensative predisposte dallo Stato membro nei cui territorio sono situati".

5. L'evoluzione della normativa italiana sulle aste per le quote di emissione dei gas a effetto serra: il decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47

Fino a pochi mesi fa, la disciplina delle aste per le quote di emissione CO₂ era contenuta nel decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, di recepimento della direttiva 2009/29/CE, successivamente modificato dal decreto legislativo 2 luglio 2015, n. 111, e abrogato da ultimo con il decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, di recepimento della direttiva 2018/410/UE⁴⁰.

Fermo restando il quadro normativo di derivazione europea, al fine di promuovere il cambiamento del settore energetico compatibilmente con gli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti fissati a livello sovranazionale, l'articolo 7 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha introdotto la Strategia energetica nazionale (SEN), la cui prima versione è stata adottata con il decreto interministeriale 10 novembre 2017.

La Strategia energetica nazionale, riferita ad un orizzonte temporale fino al 2030, contiene una serie di obiettivi che dovrebbero consentire una riduzione delle emissioni ETS del 57 per cento e delle emissioni non ETS del 33 per cento, mediante la promozione delle fonti energetiche rinnovabili, l'eliminazione progressiva degli impianti di generazione elettrica alimentati a carbone, l'introduzione di misure di efficienza energetica nell'industria e nell'edilizia residenziale, nonché l'adozione di misure volte a incentivare la mobilità sostenibile.

La SEN costituisce, a sua volta, la base di riferimento per la predisposizione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), inviato alla Commissione europea l'8 gennaio 2019⁴¹.

Il PNIEC pone l'obiettivo, tra l'altro, di arrivare al 30% di produzione di energia da fonti rinnovabili nei consumi finali lordi di energia, nonché al 21,6% nei consumi

⁴⁰ Le modifiche e integrazioni introdotte dal decreto legislativo n. 111 del 2015 al decreto legislativo n. 30 del 2013 derivavano dall'esigenza di adeguare l'ordinamento nazionale a quello comunitario. In particolare, si è ottemperato ad alcune richieste formulate dalla stessa Commissione Europea nell'ambito della procedura EU Pilot 6400/14/CLIM, correggendo la definizione di "operatore aereo amministrato dall'Italia" soggetto al sistema di scambio quote, facendo riferimento al possesso di una licenza valida rilasciata dall'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) ovvero all'eventualità che la quantità di emissioni di CO₂ provenienti dal trasporto aereo siano per la maggior parte attribuibili all'Italia in un dato lasso temporale. Inoltre, sono state superate alcune "criticità operative" emerse nel corso del primo biennio di applicazione del decreto legislativo n. 30 del 2013, rendendo maggiormente efficaci le funzioni istruttorie e deliberative in capo al Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE (Comitato ETS), modificando il sistema sanzionatorio previsto dal meccanismo, rendendolo maggiormente coerente ai principi espressi dalla stessa normativa europea secondo la quale le sanzioni debbono essere "efficaci, proporzionate e dissuasive", nonché procedendo alla revisione della disciplina che regola l'esclusione degli impianti di dimensione ridotta dal Sistema, in particolare degli impianti termici asserviti agli ospedali.

⁴¹ Cfr. G. De Maio, *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*, in www.federalismi.it, n. 8, 2019, pag. 7-14. Si veda anche A. Moliterni, *La regolazione delle fonti energetiche rinnovabili tra tutela dell'ambiente e libertà di iniziativa economica privata: la difficile semplificazione amministrativa*, in www.federalismi.it, n.18, 2017, pag. 14 e seg.

finali lordi di energia nei trasporti (maggiore del *target* del 14% fissato dalla UE). Mediante tale Piano si intende perseguire altresì una riduzione dei consumi di energia primaria del 43%, superiore all'obiettivo UE del 32,5%; infine, si prevede la riduzione dei gas a effetto serra per tutti i settori non ETS del 33% anziché del 30% come invece previsto dall'UE.

In data 18 giugno 2019, la Commissione europea ha pubblicato la Comunicazione sulla valutazione dei Piani nazionali integrati energia e clima trasmessi dagli Stati membri, compresa l'Italia, chiedendo di rafforzare gli impegni sulle fonti rinnovabili e l'efficienza energetica (rispettivamente nella misura dell'1,6 per cento e del 6,2 per cento rispetto ai target contenuti nei Piani) al fine di raggiungere gli obiettivi concordati in sede europea al 2030⁴².

Giova evidenziare che, ai sensi dell'articolo 34, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'articolo 3 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. "*collegato ambientale*"), il Governo, con apposita delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica, su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le province autonome e acquisito il parere delle associazioni ambientali riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, provvede, con cadenza almeno triennale, all'aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, approvata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica con delibera n. 57 del 2 agosto 2002.

La versione definitiva della Strategia, che definisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale, è stata approvata con delibera CIPE n. 108 del 22 dicembre 2017 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 15 maggio 2018⁴³.

⁴² Per quanto riguarda il PNIEC dell'Italia, la Commissione ha espresso un parere sostanzialmente positivo, esprimendo comunque nove raccomandazioni su specifici punti del Piano: sostenere la quota del 30% di energia da fonti rinnovabili entro il 2030, adottando politiche e misure dettagliate e quantificate in linea con gli obblighi europei, accertare che gli strumenti politici fondamentali indicati nel PNIEC sull'efficienza energetica permettano risparmi adeguati anche nel periodo 2021-2030, precisare le misure di diversificazione e di riduzione della dipendenza energetica previste a sostegno degli obiettivi di sicurezza energetica comprese le misure che consentono la flessibilità, fissare obiettivi, tappe e calendari chiari per la realizzazione delle riforme dei mercati dell'energia programmate, precisare gli obiettivi nazionali e di finanziamento per la ricerca, innovazione e competitività da raggiungere nel periodo 2021-2030, svolgere consultazioni con i paesi limitrofi e nel gruppo ad alto livello sull'interconnessione del gas nell'Europa centrale e sudorientale, elencare le azioni intraprese e i piani previsti per l'eliminazione graduale delle sovvenzioni all'energia con particolare riguardo ai combustibili fossili, completare l'analisi, anche quantitativa, delle interazioni con la politica sulla qualità dell'aria e sulle emissioni atmosferiche, integrare maggiormente il tema della transizione giusta ed equa, in particolare illustrando in maggior dettaglio gli effetti degli obiettivi, delle politiche e delle misure previsti su società, occupazione, competenze e distribuzione del reddito, anche nelle regioni industriali e ad alta intensità di carbonio.

⁴³ Il 16 marzo 2018, la Presidenza del Consiglio ha emanato la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante indirizzi per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (risoluzione del 25 settembre 2015 adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU) e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, che ha previsto la costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri della

Lo scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra è stato soggetto a importanti modifiche contenute nella legge n. 37 del 2019 “legge europea 2018” e nella legge 4 ottobre 2019, n. 117 “legge di delegazione europea 2018”, nella quale sono stati stabiliti i criteri guida per l’emanazione della disciplina nazionale sulla successiva fase dell’EU ETS.

In particolare, l’articolo 13 della legge n. 37 del 2019 “legge europea 2018” ha modificato il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 “testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria” al fine di garantire la piena attuazione del regolamento (UE) n. 1031/2010 relativamente alla disciplina dei tempi, della gestione e di altri aspetti della vendita all’asta delle quote di emissioni dei gas a effetto serra⁴⁴.

Soprattutto, l’articolo 13 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 “legge di delegazione europea 2018” contiene la delega al Governo per l’attuazione della direttiva (UE) 2018/410, di modifica della direttiva 2003/87/CE in materia di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, secondo principi e criteri direttivi indicati al comma 3 del medesimo articolo, prevedendo altresì l’abrogazione del decreto legislativo n. 30 del 2013.

Tra i vari criteri di delega, occorre evidenziare la presenza nella legge del criterio di delega relativo alla revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio, nonché quello afferente al meccanismo di riassegnazione al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare dei proventi derivanti dalle eventuali sanzioni amministrative di nuova istituzione, prevedendone la destinazione al miglioramento delle attività istruttorie, di vigilanza, di prevenzione e di monitoraggio, nonché alla verifica del rispetto delle condizioni previste dai procedimenti rientranti nel Sistema europeo di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra⁴⁵.

Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e composta dai Ministri, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell’Unione delle province d’Italia e dal Presidente dell’Associazione nazionale dei comuni italiani.

⁴⁴ In particolare, l’articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 37 del 2019 introduce, all’interno del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, il nuovo articolo 20-ter sull’autorizzazione e la vigilanza dei soggetti legittimati a presentare domanda di partecipazione al mercato delle aste. Inoltre, in attuazione del principio previsto all’articolo 59, par. 6, let. a) del regolamento n. 1031/2010, in forza del quale le competenti autorità nazionali possono applicare “sanzioni efficaci, proporzionali e dissuasive” in caso di violazione delle regole prescritte, il comma 1, lettere b), c) e d), dell’articolo in esame modifica la Parte V del TUF, al fine di prevedere l’applicazione delle sanzioni amministrative già previste con riferimento agli intermediari abilitati nei confronti dei responsabili delle violazioni delle disposizioni dettate dall’articolo 59, paragrafi 2, 3 (relativi alle regole di comportamento) e 5 (relativo alle condizioni per l’autorizzazione) del regolamento (UE) n. 1031/2010 e delle relative disposizioni di attuazione.

⁴⁵ Gli altri criteri specifici di delega, indicati all’articolo 13, comma 4, della legge 4 ottobre 2019, n. 117, riguardano 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 decisorii adottati dalla stessa autorità” e la “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

Si tratta di una previsione volta a sostenere, questa volta sotto l'aspetto prettamente finanziario, l'attività ispettiva e di monitoraggio delle emissioni da parte dell'Autorità nazionale competente, prevedendo una specifica finalizzazione dei proventi delle sanzioni amministrative ai fini del corretto funzionamento del sistema⁴⁶.

Il termine di recepimento della direttiva 2018/410/UE era previsto al 9 ottobre 2019 e il ritardo nell'approvazione della legge di delegazione europea, proprio a ridosso di tale data, ha portato la Commissione europea ad aprire, in data 22 novembre 2019, la procedura di infrazione n. 2019/329, con costituzione in mora ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Tale inadempimento è stato poi superato con il decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, attuativo della delega, che ha sostituito integralmente il decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, di cui si riportano di seguito le principali novità⁴⁷.

Il decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, ha introdotto all'articolo 3 nuove definizioni, nonché ha modificato alcune di quelle precedentemente contenute nel decreto legislativo n. 30 del 2013; il successivo articolo 4 ha disciplinato il Comitato nazionale ETS, già previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, indicato come Autorità nazionale competente per l'attuazione delle disposizioni della direttiva 2003/87/CE e dei relativi atti di esecuzione e atti delegati per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto.

Ai sensi del medesimo articolo 4, il Comitato è composto da dieci membri con diritto di voto, di cui tre compreso il Presidente designati dal Ministro dell'ambiente, tre compreso il Vicepresidente designato dal Ministero dello sviluppo economico, uno dal Ministro della giustizia con diritto di voto esclusivamente sulle questioni inerenti

politiche dell'Unione europea e nazionali", oltre che la "abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili e coordinamento delle residue disposizioni del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, assicurando la neutralità sui saldi di finanza pubblica nell'attribuzione delle quote dei proventi derivanti dalle aste delle quote".

⁴⁶ Sempre nella relazione illustrativa all'articolo in esame, viene specificato che "la nuova direttiva ETS chiede alle Autorità nazionali competenti di andare oltre il mero adempimento amministrativo di approvazione delle richieste di autorizzazione e di accoglimento delle comunicazioni periodiche e di entrare nel merito dei processi di monitoraggio delle emissioni degli impianti autorizzati in ambito EU ETS" e che "si tratta di istituire presidi con precise finalità ispettive, per entrare nel merito delle modalità con cui gli impianti autorizzati in ambito EU ETS espletano le attività di monitoraggio sulle emissioni, allo scopo di poter certificare l'accuratezza del metodo applicato e dell'informazione raccolta attraverso il monitoraggio annuale, al fine di evitare il verificarsi di errori dovuti alla mancata osservanza delle linee guida che definiscono i criteri per un corretto monitoraggio".

⁴⁷ Il Legislatore ha pertanto proceduto a una completa riscrittura della disciplina anziché intervenire con modifiche puntuali sul decreto legislativo vigente. Al riguardo, tenuto conto delle molteplici novità introdotte in materia dalla direttiva 2018/410/UE e dai successivi regolamenti europei approvati nelle more dell'approvazione della legge di delegazione europea, il ricorso alla tecnica della "novella legislativa" avrebbe comportato la sostituzione delle disposizioni del vigente decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, non più compatibili con il nuovo quadro normativo europeo, con un effetto abrogativo tacito. Inoltre, il contestuale mantenimento delle misure riferite alla III fase ETS ancora applicabili non avrebbe consentito ai destinatari del provvedimento (operatori aerei e gestori di impianti fissi) di distinguere, senza incertezze, le nuove prescrizioni tecniche relative alla IV fase ETS (2021-2030) dalle misure ancora applicabili riferite alla III fase ETS, che termina nel 2020.

l'attività sanzionatoria, tre dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui due appartenenti all'ENAC con diritto di voto esclusivamente sulle questioni inerenti il trasporto aereo. A questi si aggiungono cinque componenti senza diritto di voto, di cui uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Dipartimento per le politiche europee, uno dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e due dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

In base al comma 4 dell'articolo 4, i membri del Comitato durano in carica cinque anni e il mandato può essere rinnovato per una sola volta.

Diversamente da quanto previsto dal decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, il supporto alle attività del Comitato viene demandato a una segreteria tecnica composta di cinque membri (anziché quindici), che per espressa previsione normativa provengono dai funzionari di ruolo appartenenti alla Direzione generale per il clima, l'energia e l'aria del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, competente per materia, rafforzandone pertanto il raccordo con le competenti strutturali ministeriali.

Nel testo dell'articolo 4 dello schema di decreto non era stata inizialmente prevista la relazione annuale al Parlamento che il Comitato trasmetteva ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 30 del 2013; tale espunzione è venuta meno a seguito di espressa condizione in tal senso contenuta dei pareri delle competenti Commissioni ambiente di Camera e Senato e recepita dal Governo nella versione definitiva del provvedimento, specificamente al comma 13 dell'articolo 4 in esame.

Con riferimento al trasporto aereo, all'articolo 6 vengono specificate le destinazioni dei proventi derivanti dalla vendita all'asta delle quote per le attività di trasporto aereo elencate all'allegato I svolte da un operatore aereo amministrato dall'Italia, integrate di quattro ulteriori "finalità" aggiuntive rispetto a quelle già previste dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 30 del 2013⁴⁸.

Inoltre, all'articolo 10 sono state riscritte in modo dettagliato le attività relative ai Piani di monitoraggio delle emissioni e la loro comunicazione, ai sensi dell'articolo 3-octies della direttiva 2003/87/CE, di competenza del Comitato ETS. Viene inoltre prevista all'articolo 12 una nuova disciplina volta a individuare le modalità per ottenere

⁴⁸ Si tratta delle iniziative "atte a consentire l'ampia diffusione del sistema per la navigazione satellitare" (lettera h), "per garantire i contributi al Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili" (lettera i), "per la ricerca e l'innovazione, con particolare riferimento ai programmi ai programmi o alle iniziative nell'ambito del Nono programma quadro di ricerca («9 o PQ»)" (lettera l) nonché "per coprire costi di funzionamento del Comitato e del relativo supporto in relazione alle attività di trasporto aereo" (lettera m), che si aggiungono a quelle preesistenti su iniziative "contro i cambiamenti climatici nella Unione europea e nei Paesi terzi, anche per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra" (lettera a), "per dare attuazione all'articolo 21-bis della direttiva 2003/87/CE" (lettera b), "per favorire l'adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici nella Unione europea e nei Paesi terzi, segnatamente nei Paesi in via di sviluppo" (lettera c), "per la ricerca e lo sviluppo, ai fini della mitigazione e dell'adattamento, anche, in particolare, nel settore dell'aeronautica e del trasporto aereo" (lettera d), "per ridurre le emissioni attraverso modi di trasporto scarsamente inquinanti" (lettera e), "per coprire i costi di gestione del sistema EU ETS" (lettera f) e "per combattere la deforestazione" (lettera g).

la chiusura di un conto di deposito di un operatore aereo, su richiesta del Comitato ETS che aveva manifestato difficoltà operative in conseguenza dell'assenza di una normativa specifica in materia.

Per quanto riguarda la disciplina degli impianti fissi, si evidenzia l'articolo 15, comma 3, in base al quale l'obbligo di autorizzazione a emettere gas serra non vige per gli impianti di dimensioni ridotte ai quali è rilasciata un'autorizzazione semplificata. Inoltre, l'articolo 19 prevede che la revoca dell'autorizzazione, oltre al caso di cessazione dell'attività come già previsto dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 30 del 2013, avvenga in caso di revoca dell'autorizzazione integrata ambientale, a conferma della stretta interdipendenza tra quest'ultima e l'autorizzazione ETS.

Con riferimento all'articolo 23, è stato sostanzialmente confermata la disciplina vigente in merito alle modalità di assegnazione onerosa delle quote di CO₂ equivalente attraverso la vendita all'asta delle stesse (escluse le quote oggetto di assegnazione gratuita e che non sono immesse nella riserva stabilizzatrice del mercato o cancellate ai sensi dell'articolo 36 del medesimo decreto legislativo), in base all'ammontare determinato con decisione della Commissione europea.

Il GSE svolge il ruolo di responsabile per il collocamento; inoltre, ai sensi del comma 3 dell'articolo 23 del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, i proventi delle aste sono versati sul conto corrente dedicato "*TransEuropean Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System*" ("TARGET2") del GSE il quale provvede a trasferire delle somme nonché i relativi interessi maturati su un apposito conto acceso presso la Tesoreria dello Stato, intestato al Dipartimento del tesoro, dandone contestuale comunicazione ai Ministeri interessati. Detti proventi sono successivamente versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, al netto degli oneri sostenuti dal GSE quale responsabile del collocamento⁴⁹, ivi compresa la gestione del citato conto, ad appositi capitoli per spese di investimento degli stati di previsione interessati, con vincolo di destinazione indicato al successivo comma 7.

Ai sensi del successivo comma 4, con decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello di effettuazione delle aste, si provvede al riparto dei proventi in argomento. In particolare, si prevede che il 50 per cento venga riassegnato al fondo ammortamento dei titoli di Stato⁵⁰, mentre il rimanente 50 per cento viene attribuito, nella misura del

⁴⁹ L'attività del GSE è regolamentata da apposita convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze. Dal 1° gennaio 2018, per effetto della direttiva 2014/65/UE e successive modificazioni (c.d. "direttiva MiFID II") le quote di emissione e i relativi derivati costituiscono uno strumento finanziario talché tutti i segmenti del mercato della CO₂ sono assoggettati alla disciplina europea sui mercati degli strumenti finanziari; la direttiva tiene comunque conto del fatto che le imprese sottoposte al sistema ETS non sono tradizionalmente legate al mercato degli strumenti finanziari.

⁵⁰ Rispetto all'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, non è più previsto il rimborso dei crediti dei soggetti riconosciuti come nuovi entranti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legge 20 maggio 2010, n. 72, convertito con modificazioni dalla legge 19 luglio 2010, n. 111, trattandosi di una questione ormai superata.

70 per cento, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e, nella misura del 30 per cento, al Ministero dello sviluppo economico.

L'utilizzo di tali risorse da parte delle citate Amministrazioni è vincolato nella destinazione ai sensi di quanto previsto al comma 7 dell'articolo 23, su cui è necessario soffermarsi anche alla luce della disamina che verrà in seguito compiuta sulla coerenza circa l'effettiva destinazione di tali somme rispetto alle citate finalità, a loro volta riprodotte, nel complesso, dell'articolo 10, par. 2, della direttiva 2003/87/CE, con alcune differenze rispetto alle previgenti disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 30 del 2013.

Rispetto a quanto era indicato all'articolo 19, comma 6, del predetto decreto legislativo n. 30 del 2013, all'articolo 23, comma 7, del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, viene prevista una lettera specifica (lettera b) sull'adattamento gli impatti dei cambiamenti climatici (prima inserita all'interno della lettera a) del citato comma 6).

Alla lettera c) lo sviluppo delle energie rinnovabili e l'incremento dell'efficienza energetica vengono demandati agli obiettivi stabiliti "nei pertinenti atti legislativi" (anziché vincolarlo agli obiettivi, ormai superati, del Pacchetto clima-energia 20-20-20, come invece era previsto alla lettera b) dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 30 del 2013).

Alla lettera m) sono stati aggiunti i sistemi di teleriscaldamento e la cogenerazione ad alto rendimento tra le misure volte ad aumentare l'efficienza energetica nonché l'efficienza idrica; quest'ultima novità è stata introdotta, in aggiunta ai dettami della direttiva, a seguito di specifica condizione delle Commissioni parlamentari resa in sede di parere allo schema di decreto legislativo attuativo della direttiva 2018/410/UE.

Alla lettera n) vengono specificati i costi di gestione del sistema a carico dei proventi delle aste CO₂.

Infine vengono previste due ulteriori attività, alla lettera p) relativamente al finanziamento delle attività a favore del clima in Paesi terzi vulnerabili nonché alla lettera q) concernente la promozione della creazione di competenze e il ricollocamento dei lavoratori al fine di contribuire ad una transizione equa verso un'economia a basse emissioni di carbonio⁵¹.

⁵¹ Ai sensi dell'articolo 23, comma 7 "le risorse di cui al comma 4, assegnate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministero dello sviluppo economico, sono destinate alle seguenti attività per misure aggiuntive rispetto agli oneri complessivamente derivanti a carico della finanza pubblica dalla normativa vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto: a) ridurre le emissioni dei gas a effetto serra, anche contribuendo al Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili e al Fondo di adattamento, così come reso operativo dalla conferenza di Poznan sui cambiamenti climatici (COP 14 e COP/MOP 4); b) finanziare attività di ricerca e di sviluppo e progetti dimostrativi volti all'abbattimento delle emissioni e all'adattamento ai cambiamenti climatici, compresa la partecipazione alle iniziative realizzate nell'ambito del Piano strategico europeo per le tecnologie energetiche e delle piattaforme tecnologiche europee; c) sviluppare le energie rinnovabili al fine di rispettare l'impegno dell'unione europea in materia di energia rinnovabile, nonché sviluppare altre

Rispetto all'articolo 10 della direttiva 2003/87/CE, come novellato da ultimo dalla direttiva 2018/410/UE, la disciplina nazionale ha aggiunto tra le attività finanziabili con i proventi delle aste CO2 il rafforzamento della tutela degli ecosistemi terrestri e marini (lettera g) dell'articolo 23, comma 7).

Si tratta di una finalità non contenuta nell'articolo 10, par. 3, della direttiva 2003/87/CE, come novellata da ultimo dalla direttiva 2018/410/UE, che era stata già precedentemente introdotta all'articolo 19, comma 6, lettera d-bis) del decreto legislativo n. 30 del 2013 dall'articolo 39, comma 1-bis, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, e ora mantenuta nel decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47.

In ogni caso, si può ritenere che tale previsione risulti giustificata in ragione del contributo offerto dalle aree protette per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, come confermato dalla previsione dell'articolo 4-ter del decreto legge 14 ottobre 2019, n. 111 (c.d. "decreto legge clima"), convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, che individua i parchi nazionali come "zone economiche ambientali" al fine precipuo di "potenziare il contributo delle aree naturalistiche a livello nazionale per il contenimento delle emissioni climalteranti e di assicurare il rispetto dei limiti previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria, nonché di favorire in tali aree investimenti orientati al contrasto ai cambiamenti climatici (...)".

In particolare, tale disposizione prevede la possibilità di destinare alle piccole e medie imprese che operano nelle zone economiche ambientali finanziamenti provenienti da progetti rientranti tra le finalità, tra le altre, di cui all'articolo 19, comma

tecnologie che contribuiscano alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio sicura e sostenibile e aiutare a rispettare l'impegno dell'unione europea a incrementare l'efficienza energetica, ai livelli convenuti nei pertinenti atti legislativi; d) favorire misure atte ad evitare la deforestazione e ad accrescere l'afforestazione e la riforestazione nei Paesi in via di sviluppo che sono parte dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici; e) trasferire tecnologie e favorire l'adattamento agli effetti avversi del cambiamento climatico in tali Paesi; f) favorire il sequestro (di CO2) mediante silvicoltura; g) rafforzare la tutela degli ecosistemi terrestri e marini, a partire dalle aree e dai siti protetti nazionali, internazionali e dell'Unione europea, anche mediante l'impiego di idonei mezzi e strutture per il monitoraggio, il controllo e il contrasto dell'inquinamento; h) incentivare la cattura e lo stoccaggio geologico ambientalmente sicuri di CO2, in particolare quello emesso dalle centrali a combustibili fossili solidi e da una serie di settori e sottosettori industriali, anche nei Paesi terzi; i) incoraggiare il passaggio a modalità di trasporto pubblico a basse emissioni; l) finanziare la ricerca e lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle tecnologie pulite nei settori disciplinati dal presente decreto; m) favorire misure intese ad aumentare l'efficienza energetica, i sistemi di teleriscaldamento, la cogenerazione ad alto rendimento e l'isolamento delle abitazioni o a fornire un sostegno finanziario per affrontare le problematiche sociali dei nuclei a reddito medio-basso; n) coprire le spese di cui all'articolo 4, commi 6, 7 e 12 e le spese amministrative connesse alla gestione del sistema diverse dai costi di cui all'articolo 46, comma 5; o) compensare i costi come definiti dal paragrafo 26 delle linee guida di cui alla comunicazione della Commissione europea C 2012 3230 final con priorità di assegnazione alle imprese accreditate della certificazione ISO 50001; p) finanziare attività a favore del clima in paesi terzi vulnerabili, tra cui l'adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici; q) 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".

6, lettera d-bis), che coincide appunto con l'articolo 23, comma 5, lettera g) del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47.

Infine, alla lettera o) del citato articolo 23, comma 7, è stata prevista la compensazione dei costi delle imprese, anche in questo caso discostandosi dalla direttiva in materia che nulla disciplina al riguardo, confermando così analoga finalità indicata all'articolo 19, comma 6, lettera i-bis) del decreto legislativo n. 30 del 2013, introdotta dall'articolo 10, comma 1, let. a), della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

Al comma 8 dell'articolo 23 viene poi ripresa la disposizione introdotta dal decreto legge n. 101 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 128 del 2019, relativo all'istituzione di un fondo per la transizione energetica del settore industriale disciplinato al successivo articolo 29.

In materia di assegnazione e rilascio di quote gratuite, all'articolo 24, comma 2, viene inserita un'ulteriore categoria di impianti, quelli di dimensioni o emissioni ridotte che hanno adottato il regime previsto dagli articoli 31 e 32, per i quali non è consentita l'assegnazione gratuita di quote; inoltre, al successivo comma 3 vengono indicate le tipologie di impianto per le quali il Comitato determina e propone alla Commissione l'assegnazione di quote gratuite.

Ai sensi del successivo comma 4, il Comitato determina e propone alla Commissione europea l'adeguamento dell'assegnazione di quote gratuite in caso di impianti e 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 (anziché nel caso di cessazione parziale dell'attività, come invece previsto dal decreto legislativo n. 30 del 2013).

L'articolo 25 del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, ha disposto la trasmissione da parte del Comitato ETS alla Commissione europea di un elenco di impianti disciplinati dal decreto in argomento, valido per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2021 e aggiornato con cadenza quinquennale, comprendente gli impianti di produzione di energia elettrica, gli impianti di dimensioni ridotte che possono essere esclusi dall'EU ETS, nonché gli impianti inclusi unilateralmente in tale sistema. Al Comitato spetta la deliberazione sull'assegnazione finale delle quote a titolo gratuito a ciascuno degli impianti ricompresi nel citato elenco, esclusi quelli di dimensioni ridotte.

All'articolo 33 sono state indicate le attività ispettive che il Comitato può svolgere, anche mediante visite sul posto, con costi a carico dei soggetti ispezionati in linea con quanto previsto all'articolo 30, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234⁵²; si tratta di una normativa innovativa rispetto alle previsioni del decreto

⁵² L'articolo 30, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, prevede espressamente che "gli oneri relativi a prestazioni e a controlli da eseguire da parte di uffici pubblici, ai fini dell'attuazione delle disposizioni dell'Unione europea di cui alla legge di delegazione europea per l'anno di riferimento e alla legge europea per l'anno di riferimento, sono posti a carico dei soggetti interessati, ove ciò non risulti in contrasto con la disciplina dell'Unione europea, secondo tariffe determinate sulla base del costo effettivo del servizio reso. Le tariffe di cui al primo periodo sono predeterminate e pubbliche".

legislativo n. 30 del 2013 e viene incontro alle esigenze segnalate dalla Corte dei Conti europea e dalle linee guida della Commissione europea in materia.

Nell'ambito delle disposizioni comuni per impianti fissi e operatori aerei, in attuazione dell'articolo 11-bis della direttiva 87/2003/CE, l'articolo 37 prevede che in attesa dell'entrata in vigore di un accordo internazionale sui cambiamenti climatici, i gestori degli impianti esistenti e nuovi entranti nonché gli operatori aerei amministrati dall'Italia possono usare i crediti internazionali *Cer* ed *Eru* per adempiere agli obblighi di restituzione per il periodo 2021-2030; si tratta di un sistema a "compensazione", che consente ai produttori di CO₂ di finanziare progetti di riduzione delle emissioni in altri Paesi anziché ridurre le proprie emissioni. Inoltre, sempre in attuazione del citato articolo 11-bis della direttiva, l'articolo 38 disciplina il ruolo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in merito alle attività generate dai due meccanismi sopra citati.

Conformemente a quanto stabilito dall'art. 4, paragrafo 4, della decisione 2004/280/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dall'art. 5.1 del Protocollo di Kyoto e dalla decisione 19/CMP.1 della Convenzione-quadro sui cambiamenti climatici, l'articolo 45 del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, conferma i contenuti dell'articolo 42 del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, che aveva istituito il Sistema nazionale per la realizzazione dell'Inventario nazionale dei gas serra, alla cui gestione provvedono l'Ispra e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare⁵³.

6. L'impiego dei proventi tra finalità ambientali ed esigenze di copertura finanziaria

Alla luce del quadro giuridico di riferimento sopra delineato, si intende ora procedere ad una più puntuale disamina degli aspetti specificamente finanziari connessi al sistema dello scambio dei diritti di emissione, soffermandosi in particolare sulle scelte dei *policy-makers* nazionali circa l'utilizzo di dette somme rispetto alla normativa italiana attuativa della disciplina europea.

L'importanza dei profili finanziari connessi al funzionamento del sistema EU ETS deriva dalla crescente rilevanza dei proventi delle aste, da cui deriva la necessità di garantirne un impiego conforme alle previsioni della direttiva in materia.

⁵³ In particolare, ai sensi del comma 2 "l'ISPRA è responsabile della realizzazione, della gestione e dell'archiviazione dei dati dell'Inventario nazionale dei gas serra, della raccolta dei dati di base e della realizzazione di un programma di controllo e di garanzia della qualità", mentre in base al comma 3 "l'ISPRA predisporre, aggiorna annualmente e trasmette al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare un progetto per l'organizzazione del Sistema nazionale per la realizzazione dell'Inventario Nazionale dei gas serra, conformemente a quanto stabilito dalla decisione 19/CMP.1 della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, senza ulteriori oneri amministrativi".

Dal mese di novembre 2012 al 31 dicembre 2018 il GSE ha collocato 495 milioni di EUA con un ricavo di oltre 3,7 miliardi di euro, cui si aggiungono interessi netti per oltre 9 milioni di euro, nonché 5 milioni di EUA A con proventi pari a 41 milioni di euro e introiti derivanti dagli interessi netti ammontanti a oltre 44 mila euro.

Si tratta di un flusso finanziario rilevante che ha fatto registrare un notevole incremento nel 2017 e, soprattutto, nel 2018, in linea con gli andamenti del mercato dei diritti di emissione negli altri Paesi europei⁵⁴.

Nello specifico, come evidenziato nel Rapporto annuale aste di quote europee di emissione 2017 del GSE, nel 2017 l'Italia ha collocato 94,7 milioni circa di titoli (EUA), ad un prezzo medio ponderato di 5,76 euro analogo ai prezzi degli altri Stati membri aderenti alla piattaforma comune europea (EU CAP 2), con proventi superiori a 545 milioni di euro. Rispetto al 2016, si è registrato un incremento sia dei volumi (passati da 77,4 a 94,7 milioni) che del prezzo medio di aggiudicazione (da 5,26 a 5,76 euro), con conseguente aumento dei proventi finali, da 407,2 a 545,4 milioni di euro dal 2016 al 2017.

Nel 2017 sono state altresì collocate 590 mila EUA A (109.500 quote circa in più rispetto al 2017), ad un prezzo medio pesato di 7,14 euro, con proventi di oltre 4,2 milioni di euro⁵⁵.

In base al Rapporto annuale aste di quote europee di emissione 2018 del GSE⁵⁶, nel 2018 l'Italia, terzo Stato membro per ricavi derivanti dalle aste di quote europee di emissione, ha collocato 93 milioni di titoli (EUA), ad un prezzo medio ponderato di 15,43 euro, con proventi superiori a 1,4 miliardi di euro e un incremento di 895 milioni di euro rispetto al 2017.

Tale forte incremento delle somme derivanti dalle aste è riconducibile all'aumento del prezzo medio annuale, che ha controbilanciato la riduzione dei volumi derivante dalla riduzione annuale del tetto emissivo UE e dal rinvio al 2019 delle aste tedesche successive al 14 novembre 2018.

Sono state inoltre collocate 699.500 EUA A (109.500 quote circa in più rispetto al 2017), ad un prezzo medio pesato di 18,90 euro (notevolmente superiore rispetto al prezzo del 2017, pari a 7,14 euro); in virtù di tale incremento sia del prezzo che dei volumi, si è registrato un valore di 13,2 milioni d'euro di proventi dal collocamento delle quote EUA A.

Nel Rapporto annuale di quote europee di emissione 2019 del GSE, nel 2019 l'Italia ha collocato 52 milioni di quote (EUA), ad un prezzo medio ponderato di 24,6 euro, ricavando proventi per circa 1,3 miliardi di euro, cui si aggiungono 700.000 EUA A ad un prezzo medio di 25,2 euro, da cui sono derivati proventi complessivi per

⁵⁴ Al riguardo, cfr. M. Galeotti e A. Lanza, *Se sale il prezzo del carbonio, migliora il clima*, in www.lavoce.info, 4 settembre 2018.

⁵⁵ Cfr. Rapporto sulle aste di quote europee di emissione – Annuale 2017, 23 febbraio 2018, disponibile su www.gse.it.

⁵⁶ Cfr. Rapporto sulle aste di quote europee di emissione – Annuale 2018, 13 febbraio 2019, disponibile su www.gse.it.

l'aviazione pari a 18 milioni d'euro. Pertanto, come peraltro già previsto dal Rapporto 2018 del GSE, rispetto all'anno precedente, si è registrato un forte calo delle quote EUA riconducibile all'operatività a partire dal 1° gennaio 2019 della riserva di stabilità del mercato che ha determinato una riduzione dei volumi di EUA all'asta superiore al 35 per cento rispetto al 2018, controbilanciato comunque da un notevole incremento del prezzo medio ponderato⁵⁷.

I citati proventi sono tenuti temporaneamente in custodia dal GSE presso due distinti conti correnti bancari (rispettivamente per i proventi EUA ed EUA A) per poi essere trasferiti alla Tesoreria dello Stato entro il 20 maggio dell'anno successivo a quello in cui sono maturati al netto dei costi di gestione (bolli e spese bancarie, nonché corrispettivi GSE) e comprensivi degli interessi maturati al netto delle ritenute fiscali.

Come precedentemente richiamato, ai sensi del citato articolo 23, comma 7, decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, che riprende i contenuti dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, il 50% dei proventi delle aste per i diritti di emissione affluiscono poi su specifici capitoli del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, secondo le quote ivi previste, per le finalità indicate nella medesima disposizione.

Si tratta di una quota in linea con i contenuti della direttiva 87/2003/CE, specificamente all'articolo 10, par. 3, che prevede che almeno il 50 per cento dei proventi della vendita all'asta siano destinati alle finalità per ambientali indicate nel medesimo par. 3. Tuttavia, il Legislatore nazionale ha recepito tale indicazione prevedendo proprio la quota minima ivi prevista, cioè il 50 per cento, discostandosi da quanto praticato dagli altri Paesi europei che invece hanno destinato una quota maggiore dei propri proventi generati dalle quote di emissione per finalità relative al clima e all'energia⁵⁸. Anche alla luce della nuova disciplina introdotta nel 2020 in attuazione della direttiva 2018/410/CE, l'intenzione del Legislatore, già presente comunque nell'articolo 19 del decreto legislativo n. 30 del 2013, sembra volta a privilegiare l'impiego di tali somme, nei limiti "massimi" consentiti dall'ordinamento europeo, per favorire il risanamento della finanza pubblica e ridurre il cospicuo debito pubblico italiano.

⁵⁷ Cfr. Rapporto sulle aste di quote europee di emissione – Annuale 2019, 25 febbraio 2020, disponibile su www.gse.it, nel quale si evidenzia, tra l'altro, che nel corso del 2019 il prezzo delle quote si è consolidato intorno ai 25 euro, stabilizzando i risultati di un lungo trend rialzista iniziato da maggio 2017 e proseguito per tutto il 2018, e che nel corso del 2019 i prezzi hanno toccato livelli record rispetto all'intera III fase dell'EU ETS, con un valore massimo di 29.46 euro registrato nella sessione del 25 luglio (pag. 13).

⁵⁸ Al riguardo, nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento del mercato europeo del carbonio (COM (2018) 842 final del 17 dicembre 2018, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu>) è stato evidenziato (pag. 26) che "la direttiva EU ETS prevede che almeno il 50 % dei proventi della vendita all'asta, inclusi tutti i proventi generati dalle quote di emissione distribuite ai fini della solidarietà e della crescita, sia usato dagli Stati membri per scopi inerenti il clima e l'energia. Secondo le informazioni comunicate alla Commissione, nel 2017 gli Stati membri hanno speso o previsto di spendere approssimativamente l'80 % di tali proventi per fini specifici legati al clima e all'energia".

Le risorse destinate ai sopra citati Dicasteri sono annualmente destinati in specifici capitoli di bilancio dei rispettivi stati di previsione della spesa, di seguito riportati.

Per il Ministero dello sviluppo economico, il capitolo di riferimento è il 7660 "Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica" per le risorse di cui all'articolo 23, comma 7, del decreto legislativo n. 30 del 2013, cui si aggiunge il capitolo 3610 "rimborso di somme spettanti ai soggetti creditori per assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica - meccanismo di reintegro nuovi entranti". Entrambi i capitoli sono gestiti dalla Direzione generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica.

I proventi da finalizzare alla riduzione del debito pubblico sono riassegnati sul capitolo 9565 "somma da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato" sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sul bilancio del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, i proventi spettanti sono riassegnati sul capitolo 7954 "contributi a favore di progetti di cooperazione internazionale", gestito dalla Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo, nonché sul capitolo 8415 "spese per interventi nazionali di riduzione delle emissioni climalteranti e la promozione delle fonti energetiche alternative, l'efficientamento energetico degli edifici e dei processi produttivi, la mobilità sostenibile ed ogni altro interventi di adattamento ai cambiamenti climatici compresa la ricerca scientifica" gestito dalla Direzione generale per il clima, l'energia e l'aria.

Con la legge di bilancio 2018 è stato istituito il capitolo 7223 "somme destinate al finanziamento delle attività previste dal programma triennale per le aree naturali protette" in attuazione dell'articolo 1, comma 1119, della medesima legge, gestito dalla Direzione generale per il patrimonio naturalistico⁵⁹.

Infine, in ordine alle disposizioni del decreto legge n. 111 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 141 del 2019, finanziate con i proventi delle aste CO2 destinati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono stati istituiti specifici capitoli di bilancio. Si tratta, in particolare, del capitolo 7224 "spese per il finanziamento del programma sperimentale per la riforestazione urbana", gestito dalla Direzione generale per il patrimonio naturalistico, nonché dei capitoli 7955 "fondo destinato al programma sperimentale buono mobilità", 8417 "spese per il finanziamento di progetti per l'ammodernamento e la messa a norma di corsie

⁵⁹ Al riguardo, si evidenzia che dai proventi delle aste ETS 2017 sono affluiti nel 2018 sul bilancio del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare complessivi 185.328.167 euro, di cui 10.000.000 euro sul capitolo 7223, 70.131.267 euro sul capitolo 7954 e 105.196.900 euro sul capitolo 8415, mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 260513 (dati da Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2018). Con il medesimo decreto sono stati destinati sul capitolo 7660 del Ministero dello sviluppo economico 76.569.214 euro, nonché 212.184.446 sul capitolo 9565 del Ministero dell'economia e delle finanze.

preferenziali per il trasporto pubblico locale” e 8418 “spese per il finanziamento di progetti per la promozione del trasporto scolastico sostenibile”, gestiti dalla Direzione generale per il clima, l’energia e l’aria.

Tali capitoli possono comunque variare nel tempo, in relazione agli interventi che il Ministero competente intende finanziare e che potrebbero rientrare nella competenza di altre Direzioni Generali, pur nel rispetto delle finalità indicate all’articolo 23, comma 7, del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, come avvenuto, appunto, con la disposizione sopra richiamata della legge di bilancio 2018.

Negli anni 2013-2016, gli importi destinati al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, compresa la quota destinata alla copertura degli oneri per il pagamento dei compensi dei componenti del Comitato ETS⁶⁰, hanno oscillato intorno ai 200 milioni annui, con la sola eccezione del 2015 quando l’importo ha superato i 263 milioni di euro⁶¹; nel 2017 sono stati destinati 261,9 milioni di euro, mentre nel corso del 2019 saranno assegnati proventi “record” pari a circa 719 milioni di euro relativi alla vendita dei diritti di emissione del 2018.

Con specifico riferimento alle risorse destinate al Ministero dell’ambiente, in alcuni casi i proventi dalle aste CO2 sono stati impiegati per assicurare la copertura finanziaria di talune disposizioni legislative, fermo restando il rispetto delle finalità di cui all’articolo 23, comma 7, del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47.

La copertura di specifiche autorizzazioni di spesa è stata realizzata individuando uno specifico importo da intendere come “tetto massimo” di spesa (“nei limiti di”) in modo da tenere conto del fatto che l’andamento dei proventi non è per sua natura quantificabile a priori ma dipende volta per volta dall’andamento delle aste dei diritti; per tale motivo, deve essere mantenuta una certa elasticità nella forma di copertura adottata e, conseguentemente, nella configurazione stessa della spesa oggetto del finanziamento che non può vincolare rigidamente il bilancio.

In realtà, una volta acclarata la coerenza della norma di spesa rispetto alle attività indicate dal citato articolo 23, comma 7, la previsione di una norma di legge per finalizzare dette risorse non sarebbe necessaria, rientrando nella discrezionalità dell’Amministrazione competente ogni decisione circa l’individuazione dei concreti impegni da finanziare. Le scelte adottate in tal senso dal Legislatore, di seguito richiamate, sono così da intendersi come una sorta di “diritto di prelazione” a favore di determinate finalità, secondo un’ottica di priorità che comunque è vincolata all’effettiva

⁶⁰ Tali compensi vengono imputati sul capitolo 2047 “spese per i compensi ai membri del Comitato ETS” dello stato di previsione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare.

⁶¹ Come riportato nella relazione tecnica al disegno di legge di delegazione europea 2018, i proventi destinati complessivamente al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare sono stati pari a 213,2 milioni di euro per il 2013, 201 milioni di euro per il 2014, 263,9 milioni di euro per il 2015 e 203,2 per il 2016. Si tratta in ogni caso di importi che sono affluiti sui pertinenti capitoli degli stati di previsione dei citati Dicasteri nel corso dell’anno successivo a quello in cui i proventi si sono realizzati, tendenzialmente verso la fine dell’esercizio finanziario.

sussistenza delle necessarie risorse, ragion per cui viene richiesta l'indicazione di una soglia massima di risorse utilizzabili anziché un importo "secco".

In particolare, con la legge 28 dicembre 2015, n. 221 è stato previsto, all'articolo 5, commi 1 e 2, il finanziamento del bando per la mobilità sostenibile disciplinato nella medesima disposizione, nei limiti di complessivi 35 milioni di euro, riconducibile alla finalità indicata all'art. 19, comma 6, lettera f), del decreto legislativo n. 30 del 2013 (ora articolo 25, comma 7, lettera i), del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47)⁶².

Inoltre, nel corso della XVII Legislatura, nell'AS 1034-B (disegno di legge di riforma della legge n. 394 del 1991 sulle aree protette) era stato previsto per il Piano di sistema 2018-2020 destinato ai parchi una quota dei proventi delle aste, nel limite di 10 milioni di euro annui⁶³, nonché un finanziamento nei limiti di 3 milioni di euro, destinata prioritariamente al potenziamento delle aree marine protette. Tale disegno di legge non è stato approvato in via definitiva, tuttavia la disposizione sopra citata è stata in parte ripresa all'articolo 1, comma 1119, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 "legge di bilancio 2018", che ha previsto la finalizzazione di una quota parte dei proventi delle aste destinate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in via prioritaria per il finanziamento delle attività del programma triennale per le aree naturali

⁶² In particolare, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 221 del 2015, si prevede che "nell'ambito dei progetti finanziati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, la quota di risorse di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è destinata prioritariamente, nel limite di 35 milioni di euro, al programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro, di cui al comma 2 del presente articolo, per il finanziamento di progetti, predisposti da uno o più enti locali e riferiti a un ambito territoriale con popolazione superiore a 100.000 abitanti, diretti a incentivare iniziative di mobilità sostenibile, incluse iniziative di piedibus, di car-pooling, di car-sharing, di bike-pooling e di bike-sharing, la realizzazione di percorsi protetti per gli spostamenti, anche collettivi e guidati, tra casa e scuola, a piedi o in bicicletta, di laboratori e uscite didattiche con mezzi sostenibili, di programmi di educazione e sicurezza stradale, di riduzione del traffico, dell'inquinamento e della sosta degli autoveicoli in prossimità degli istituti scolastici o delle sedi di lavoro, anche al fine di contrastare problemi derivanti dalla vita sedentaria. Tali programmi possono comprendere la cessione a titolo gratuito di «buoni mobilità» ai lavoratori che usano mezzi di trasporto sostenibili. Nel sito web del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è predisposta una sezione denominata «Mobilità sostenibile», nella quale sono inseriti e tracciati i finanziamenti erogati per il programma di mobilità sostenibile, ai fini della trasparenza e della maggiore fruibilità dei progetti".

⁶³ Inizialmente la copertura finanziaria del finanziamento del Piano era riferita al fondo speciale di parte corrente del Ministero dell'economia e delle finanze, per poi essere modificata prevedendo il ricorso ai proventi delle aste CO2 a seguito di condizione posta dalla V Commissione bilancio della Camera dei Deputati nella seduta del 17 maggio 2017 sul testo dell'AC 4144-A come risultante dalle modifiche operate dall'VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici. Infatti, la Ragioneria Generale dello Stato, con nota dell'11 aprile 2017 (depositata dal Rappresentante di Governo nella seduta della V Commissione bilancio della Camera dei Deputati del 12 aprile 2017) aveva evidenziato che "limitatamente alla copertura finanziaria degli oneri quantificati in 10 milioni di euro annui, per ciascun anno del triennio 2018, 2019 e 2020, mediante riduzione del fondo speciale di parte corrente del Ministero dell'economia e delle finanze, accantonamento del medesimo ministero, si fa presente che lo stesso non reca una specifica finalizzazione per fronteggiare gli oneri recati dalla disposizione in esame. Pertanto, andrebbe corrispondentemente ridotta la finalizzazione concernente "Interventi diversi" che è destinata ad interventi di competenza del medesimo Ministero. Per quanto sopra esposto, si esprime parere contrario".

protette di cui all'articolo 4 della legge n. 394 del 1991, per un importo pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020⁶⁴.

Sempre nella legge n. 205 del 2017, specificamente all'articolo 1, comma 3-quater, è stato integrato il fondo nazionale per l'efficienza energetica di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, fino a complessivi 50 milioni di euro a valere sui proventi annui delle aste dei diritti di emissione per gli anni 2018-2020, ripartiti per pari importo sulla quota del Ministero dello sviluppo economico e su quella del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare⁶⁵. Per tale termine è prevista una proroga dal 2020 al 2030 in base all'articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 73, attuativo della direttiva 2018/2002/UE, che ha novellato il citato articolo 15 del decreto legislativo n. 102 del 2014.

In questo caso, la norma primaria è risultata funzionale a disciplinare l'afflusso di quota parte dei proventi sul fondo già previsto a legislazione vigente presso lo stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, anche in ragione del fatto che parte di tali risorse sarebbero state destinate, secondo le previsioni di cui all'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo n. 30 del 2013, vigente all'epoca, sul bilancio di un altro Dicastero, cioè il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Accanto all'introduzione da parte del Legislatore di norme volte a prevedere nuove o maggiori spese finanziate espressamente con i proventi delle aste delle emissioni, il gettito da tali aste è stato anche utilizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze anche come una modalità di copertura finanziaria di provvedimenti normativi, attingendo sia sulla quota destinata al Ministero dello sviluppo economico che a quella destinata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare,

⁶⁴ Ai sensi dell'articolo 1, comma 1119, della legge n. 205 del 2017 "nell'ambito dei progetti finanziati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, una quota dei proventi delle aste di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per gli anni 2018, 2019 e 2020, nel limite di 10 milioni di euro annui, è destinata prioritariamente al finanziamento delle attività previste dall'articolo 4 della legge 6 dicembre 1991, n. 394; il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio".

⁶⁵ Ai sensi dell'articolo 1, comma 3-quater, della legge n. 205 del 2017 "al fine di agevolare l'esecuzione degli interventi di efficienza energetica di cui al presente articolo, è istituita, nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, una sezione dedicata al rilascio di garanzie su operazioni di finanziamento degli stessi. A tal fine, la dotazione del Fondo suddetto può essere integrata fino a 25 milioni di euro annui per il periodo 2018-2020 a carico del Ministero dello sviluppo economico e fino a 25 milioni di euro annui per il periodo 2018-2020 a carico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a valere sui proventi annui delle aste delle quote di emissione di CO2 destinati ai progetti energetico-ambientali di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, previa verifica dell'entità dei proventi disponibili annualmente, con le modalità e nei limiti di cui ai commi 3 e 6 dello stesso articolo 19. Per il perseguimento delle finalità di cui al presente comma, con uno o più decreti di natura non regolamentare da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e acquisito il parere della Conferenza unificata, sono individuati, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, le priorità, i criteri, le condizioni e le modalità di funzionamento, di gestione e di intervento della sezione del Fondo e le relative prime dotazioni della sezione stessa".

pur se gli oneri finanziati non erano direttamente riconducibili alle finalità indicate all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 30 del 2013.

In particolare, l'articolo 17, comma 3, del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, rubricato "Disposizioni urgenti in materia di finanziamento della bonifica ambientale e rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio e del Comune di Matera" ha previsto che la copertura degli oneri derivanti dai commi precedenti del medesimo articolo per la continuazione degli interventi del programma di bonifica ambientale e di rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale nel comprensorio di Bagnoli-Coroglio da parte del Soggetto attuatore (27 milioni di euro per l'anno 2017) e del Comune di Matera (3 milioni di euro per il 2017) venisse assicurata mediante utilizzo di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO₂ di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, destinati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. In forza della richiamata disposizione, tali somme, versate all'entrata del bilancio dello Stato, restano acquisite definitivamente all'erario e non vengono più riassegnate nello stato di previsione del Dicastero dell'ambiente.

Il successivo articolo 20, comma 5, lettera c), del decreto legge n. 148 del 2017 ha individuato tra le varie fonti di copertura degli oneri previsti da talune disposizioni del decreto legge il ricorso a una quota delle risorse derivanti dai proventi delle aste delle quote di emissione di CO₂ destinati al Ministero dello sviluppo economico, con la stessa modalità di cui all'articolo 17 per il Ministero dell'ambiente.

Il comma 7 del medesimo articolo 20 prevede che per le risorse dei proventi delle aste impiegate a copertura delle spese ivi autorizzate debbano essere disposti negli esercizi successivi gli opportuni congruagli, al fine di assicurare complessivamente il rispetto delle proporzioni indicate nel predetto articolo 19 e del vincolo di destinazione a investimenti con finalità ambientali derivante dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.

La *ratio* di quest'ultima disposizione potrebbe derivare dall'esigenza di prevenire obiezioni della Commissione europea circa l' "improprio" utilizzo di tali risorse, essendo per queste espressamente previsto dalla normativa europea in materia l'impiego per il precipuo perseguimento di obiettivi ambientali; tra l'altro, giova ricordare che il Ministero dell'ambiente e il Ministero dello sviluppo economico presentano alla Commissione europea una relazione sull'utilizzo dei proventi e sulle azioni adottate in conformità con il comma 5⁶⁶.

⁶⁶ Il Regolamento UE n. 525/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 ha disciplinato il meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea, abrogando la decisione n. 280/2004/CE. In particolare, il Regolamento prevede, all'articolo 17, par. 1, che entro il 31 luglio di ogni anno, gli Stati membri trasmettano alla Commissione europea informazioni sull'uso dei proventi relativi all'anno precedente derivanti dalla vendita all'asta di quote di emissioni a norma dell'art. 10, par. 1, della Direttiva 2003/87/CE, ivi comprese informazioni riguardanti i proventi usati per uno o più degli scopi indicati nell'art. 10, par. 3, di detta Direttiva. Tale

Poiché la normativa nazionale riprende l'articolo 10 paragrafo 3 della direttiva 2003/87/CE, in forza del quale gli Stati membri devono destinare almeno il 50 per cento dei proventi della vendita all'asta delle quote per uno o più degli scopi ivi indicati, una finalizzazione dei proventi non in linea con tale disciplina si configura come una violazione del diritto europeo.

Con riferimento all'articolo 17 del decreto legge n. 148 del 2017, è evidente che gli interventi ivi previsti siano riconducibili solo marginalmente alle finalità indicate dall'articolo 19 comma 6 del decreto legislativo n. 30 del 2013, potendo rientrare in parte nella sola finalità di cui alla lettera d-bis ("rafforzare la tutela degli ecosistemi terrestri e marini, a partire dalle aree e dai siti protetti nazionali, internazionali e dell'Unione europea, anche mediante l'impiego di idonei mezzi e strutture per il monitoraggio, il controllo e il contrasto dell'inquinamento") che peraltro, a sua volta, non rientra tra le finalità indicate nella direttiva 2003/87/CE.

Del pari, ai sensi dell'articolo 26, comma 3, lettera c), del decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, agli oneri derivanti da talune disposizioni contenute nel medesimo decreto legge si provvede, per un importo pari a 70 milioni di euro per l'anno 2018, mediante utilizzo di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO₂ di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, destinati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministero dello sviluppo economico, per un importo pari a 35 milioni di euro per ciascun Dicastero.

Analogamente a quanto previsto nel decreto legge n. 148 del 2017, le somme derivanti dalle aste per l'importo ivi indicato sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite definitivamente all'erario. Sempre sulla falsariga del decreto legge n. 148 del 2017, si prevede che i decreti di cui al comma 3 dell'articolo 19 del citato decreto legislativo n. 30 del 2013 dispongano negli esercizi successivi gli opportuni conguagli, al fine di assicurare complessivamente il rispetto delle proporzioni indicate nel predetto articolo 19 e del vincolo di destinazione a investimenti con finalità ambientali derivante dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009.

Il ricorso ai proventi dei diritti di emissione ai fini di copertura di disposizioni legislative avviene sempre più spesso nella seconda metà del 2019 attingendo a importi rilevanti, sia pure per finalità riconducibili, direttamente o meno, alla tutela dell'ambiente.

In particolare, si ritrovano norme in tal senso nel decreto legge 3 settembre 2019, n. 101 "Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali", convertito con modificazioni dalla legge 2 novembre 2019, n. 128, nel decreto legge 14 ottobre 2019, n. 111 "Misure urgenti per il rispetto degli obblighi

rendicontazione annuale consente pertanto alla Commissione europea di verificare la conformità con le previsioni previste all'art. 10, par. 3, della Direttiva 2003/87/CE.

previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229”, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, nonché nella legge 27 dicembre 2019, n. 160 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”.

Tale attenzione del Legislatore a siffatta modalità di finanziamento è da ascrivere certamente alla crescente sensibilità sui temi ambientali che ha caratterizzato il dibattito pubblico nel corso del 2019, ma una spinta decisiva è indubbiamente costituita dall'aumento della massa finanziaria disponibile derivanti dai meccanismi delle aste EU ETS.

In particolare, l'articolo 13, comma 1, del decreto legge 3 settembre 2019, n. 101 “Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali”, nel modificare il decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, ha previsto che la quota annua dei proventi derivanti dalle aste per i diritti di emissione, eccedente il valore di un miliardo di euro, venga destinata nella misura massima di 100 milioni di euro per il 2020 e di 150 milioni di euro annui a decorrere dal 2021, al Fondo per la transizione energetica nel settore industriale previsto all'articolo 27, comma 2, a sua volta novellato al comma 2 del medesimo articolo 13 del decreto legge in esame⁶⁷, per finanziare interventi di decarbonizzazione e di efficientamento energetico del settore industriale e, per una quota fino ad un massimo di 20 milioni di euro annui per gli anni dal 2020 al 2024, al "Fondo per la riconversione occupazionale nei territori in cui sono ubicate centrali a carbone" da istituire presso il Ministero dello sviluppo economico.

La copertura dei relativi oneri viene assicurata con i proventi delle aste assegnate al Ministero dello sviluppo economico e, ove necessario, con le quote dei proventi assegnate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Si tratta di una formulazione innovativa rispetto alle altre disposizioni legislative afferenti ai proventi dei diritti di emissione, che testimonia la volontà del Legislatore di privilegiare il ricorso ai fondi destinati al Ministero dello sviluppo economico e, qualora tali importi risultino insufficienti, attingere per la parte rimanente alle somme spettanti al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (anche alla luce del

⁶⁷ Il comma 2 dell'articolo 13 ha novellato il comma 2 dell'articolo 27 del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, che si limitava a prevedere la facoltà in capo al Ministro dell'economia e delle finanze di adottare, nell'ambito degli stanziamenti assegnati, misure finanziarie a favore di settori o di sottosettori considerati esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi connessi alle emissioni di gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica, al fine di compensare tali costi e ove tali misure finanziarie siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato applicabili in tale ambito. Il comma 2 introdotto dal decreto legge n. 101 del 2019, poi ripreso all'articolo 23, comma 8, del decreto legislativo n. 47 del 2020, ha previsto l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico del “Fondo per la transizione energetica nel settore industriale”, mantenendo sostanzialmente le finalità della norma originaria ma assegnando priorità a “interventi di riconversione sostenibili, caratterizzati da processi di decarbonizzazione che escludono l'utilizzo di ulteriori combustibili fossili diversi dal carbone”.

fatto che la quota destinata annualmente al Ministero dello sviluppo economico ammonta di fatto al 15 per cento dei proventi).

Proprio il ricorso ai proventi dei diritti di emissione destinati ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 30 del 2013 al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha costituito la modalità principale di copertura finanziaria delle misure previste dal decreto legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141 (c.d. "decreto legge clima").

Di fatto, tale provvedimento predisposto dal Ministero dell'ambiente è stato sostanzialmente "autofinanziato" da quest'ultimo, tenuto conto che per coprire i relativi oneri sono state impiegate risorse provenienti dalla quota di pertinenza del citato Dicastero dai proventi delle aste CO₂ (articoli 1-bis, 2, 3 4 e 4-ter), dal fondo speciale di parte corrente (articoli 1-ter e 6) e in conto capitale (articolo 7) del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (articolo 1, comma 476, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 per gli articoli 4-ter e 4-quinquies, nonché articolo 3 della legge 1° giugno 2002, n. 120 per l'articolo 5-ter)⁶⁸.

La componente finanziaria più cospicua, pari a quasi l'80 per cento del totale, è comunque quella derivante dai proventi delle aste dei diritti di emissione, ammontando a 345 milioni di euro a fronte di oneri complessivi derivati dal provvedimento in argomento pari a 437,5 milioni di euro.

Giova altresì precisare che, curiosamente, le disposizioni contenute all'articolo 4-ter del decreto legge n. 111 del 2019 non indicano la quota da destinare alle esigenze ivi indicate, rispettivamente gli incentivi nelle zone economiche ambientali ai sensi dei commi 1 e 2 e il rifinanziamento del fondo per la qualità dell'aria ai sensi del comma 3, individuando comunque un vincolo di priorità delle risorse in argomento⁶⁹.

⁶⁸ Gli oneri relativi all'articolo 4-bis relativo all'istituzione del fondo per il rimboschimento e la tutela ambientale e idrogeologica delle aree interne presso lo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, pari a complessivi 5 milioni di euro per il triennio 2019-2021, sono stati posti a carico della quota riservata al predetto Dicastero sul fondo speciale di parte corrente del Ministero dell'economia e delle finanze.

⁶⁹ In particolare, il comma 2 prevede che "per le finalità di cui al comma 1, nell'ambito dei progetti finanziati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, lettere a), b), d), d-bis) e h), del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, una quota dei proventi delle aste di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per gli anni 2020, 2021 e 2022 è destinata a contributi in favore delle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nei comuni aventi almeno il 45 per cento della propria superficie compreso all'interno di una ZEA, che svolgono attività economiche eco-compatibili, secondo modalità e condizioni definite ai sensi del comma 1". Ai sensi del successivo comma 3 "nell'ambito dei progetti finanziati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, una quota dei proventi delle aste di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per gli anni 2020, 2021 e 2022 è destinata al rifinanziamento del fondo per le esigenze di tutela ambientale connesse al miglioramento della qualità ambientale dell'aria e alla riduzione delle emissioni di polveri sottili in atmosfera nei centri urbani, di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2005, n. 58, anche per finalità di riduzione delle emissioni climalteranti e di adattamento ai cambiamenti climatici mediante interventi di riduzione delle emissioni climalteranti degli impianti di riscaldamento alimentati a

Tra le norme previste dal decreto legge n. 111 del 2019, si evidenzia l'articolo 2, comma 1, che ha introdotto a favore dei residenti nei comuni interessati dalle procedure di infrazione comunitaria n. 2014/2147 del 10 luglio 2014 o n. 2015/2043 del 28 maggio 2015 per la non ottemperanza dell'Italia agli obblighi stabiliti dalla direttiva 2008/50/CE in materia di qualità dell'aria, il c.d. "buono mobilità", in caso di rottamazione, entro il 31 dicembre 2021, di autovetture omologate fino alla classe Euro 3 o di motocicli omologati fino alla classe euro 2 ed euro 3 a due tempi.

Tale buono, pari ad euro 1.500 per ogni autovettura e ad euro 500 per ogni motociclo rottamati, può essere utilizzato, entro i successivi tre anni, per l'acquisto, anche a favore di persone conviventi, di abbonamenti al trasporto pubblico locale e regionale, nonché di biciclette anche a pedalata assistita, e di veicoli per la mobilità personale a propulsione prevalentemente o per l'utilizzo dei servizi di mobilità condivisa a uso individuale.

Per effetto dell'articolo 229 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, per il periodo 4 maggio-31 dicembre 2020 tale disposizione è stata modificata destinando le risorse per il 2020 alla concessione in favore dei residenti maggiorenni nei capoluoghi di Regione, nelle Città metropolitane, nei capoluoghi di Provincia ovvero nei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, di un "buono mobilità", pari al 60 per cento della spesa sostenuta e, comunque, in misura non superiore a euro 500, per l'acquisto di biciclette, anche a pedalata assistita, nonché di veicoli per la mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica, ovvero per l'utilizzo dei servizi di mobilità condivisa a uso individuale esclusi quelli mediante autovetture.

A tal fine, la dotazione finanziaria per il "programma sperimentale buono mobilità" di cui all'articolo 2 del citato decreto legge n. 111 del 2019 è stata integrata nel 2020 di ulteriori 50 milioni di euro.

Infine, l'articolo 1, comma 85, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 "legge di bilancio 2020" ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo con una dotazione di 470 milioni di euro per l'anno 2020, di 930 milioni di euro per l'anno 2021 e di 1.420 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023, di cui 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 provenienti dalla quota delle aste CO2 destinata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Per assicurare la coerenza rispetto al vincolo di destinazione disposto dalla direttiva europea, la norma prevede che una quota del fondo, non inferiore a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, venga destinata ad interventi coerenti con le finalità previste dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 13 marzo 2013,

biomassa, di diffusione del trasporto pubblico a basse emissioni, di efficientamento energetico degli edifici, nonché per la riduzione delle emissioni di CO2 nelle aree portuali".

n. 30, di cui fino a 20 milioni di euro per ciascuno dei predetti anni destinati alle iniziative da avviare nelle zone economiche ambientali⁷⁰.

7. Alcune considerazioni su aspetti contabili relativi alla gestione dei proventi

A margine, si intende ora soffermarsi brevemente su taluni aspetti di criticità nella gestione dei proventi in argomento connessi alle modifiche della disciplina di contabilità pubblica introdotte con il decreto legislativo n. 93 del 2016.

In questo caso, a seguito delle recenti modifiche della legislazione di contabilità pubblica, le procedure tecnico-contabili previste per la generalità dei versamenti di risorse in conto entrata e successiva riassegnazione negli stati di previsione della spesa dei Dicasteri competenti potrebbero ostacolare l'effettiva assunzione degli impegni di spesa, con il rischio di formazione di indesiderate "economie" di bilancio sui capitoli interessati.

Di fondo, le criticità di seguito esposte traggono origine dalla complessità procedurale dei flussi finanziari, in quanto i proventi dalle aste dei diritti di emissione vengono inizialmente custoditi dal GSE, poi trasferiti in conto entrata del bilancio dello Stato entro il 20 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento e, infine, riassegnati nei capitoli pertinenti degli stati di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare⁷¹.

Pertanto, l'effettiva disponibilità dei fondi in argomento presso i Dicasteri menzionati avviene alla scadenza dell'anno in cui si perfeziona l'*iter* di riassegnazione, con conseguente difficoltà ad effettuare gli impegni di spesa e costringendo le Amministrazioni a operare il "trascinamento" all'anno successivo di tali somme come residui impropri di stanziamento, che come noto possono essere mantenuti in bilancio nei ristretti tempi previsti dalla normativa di contabilità⁷².

In particolare, il decreto legislativo n. 93 del 2016 "Riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in

⁷⁰ Si veda, al riguardo, A. Sola, *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, in www.federalismi.it, n. 10, 2020, pag. 471-472

⁷¹ Con riferimento al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, i proventi derivanti dalle aste CO2 rappresentano un fattore particolarmente rilevante nelle scelte di impiego delle risorse, anche alla luce della consistenza relativamente "ridotta" delle dotazioni finanziarie previste annualmente sul proprio bilancio rispetto a quello degli altri Dicasteri (basti pensare che per il 2019 la legge di bilancio ha stanziato complessivamente poco più di 845 milioni di euro).

⁷² Ciò contribuisce ad acuire ulteriormente il fenomeno dell'accumulo dei residui sul bilancio del Dicastero dell'ambiente, puntualmente rilevato ogni anno dalla Corte dei Conti e dalle commissioni ambiente di Camera e Senato in occasione dell'esame del rendiconto generale dello Stato. Al riguardo, il disegno di legge di rendiconto generale dello Stato 2018 ha quantificato in oltre 1,2 miliardi di euro i residui sul bilancio del Ministero, a fronte di stanziamenti in conto competenza, comprensivi delle integrazioni concessi in corso d'anno (nonché dei proventi delle aste di CO2), pari a poco più di 1,15 miliardi di euro.

attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196" è intervenuto, tra l'altro, sui concetti di impegno ed esigibilità⁷³.

Secondo il nuovo principio della competenza finanziaria "potenziata", il momento dell'imputazione a bilancio dell'entrata e della spesa viene fatto coincidere con l'esercizio finanziario nel quale la relativa obbligazione diventa esigibile; in tal modo si supera il tradizionale principio di competenza giuridica in forza del quale la spesa doveva essere imputata all'esercizio in cui il relativo impegno veniva assunto⁷⁴.

In tale contesto, l'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 93 del 2016 ha abrogato gli articoli 36 e 53 del Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, la cui disciplina è ora riportata all'articolo 34-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "conservazione dei residui passivi".

L'art. 34-bis, comma 3, prevede che le somme stanziare per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio finanziario possono essere mantenute in bilancio quali residui non oltre l'esercizio successivo a quello di iscrizione in bilancio, salvo che ciò non avvenga per effetto di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'anno precedente, nel qual caso, il periodo di conservazione viene protratto di un ulteriore anno.

A seguito del nuovo concetto di competenza finanziaria, dal 1° gennaio 2019 l'imputazione degli impegni di spesa avviene nell'esercizio finanziario in cui la relativa obbligazione giuridica diventa esigibile; pertanto, alla disciplina generale in materia di conservazione dei residui di conto capitale si aggiunge la nuova normativa di contabilità, che richiede l'esigibilità della spesa (e non, *sic et simpliciter*, l'assunzione dell'impegno) entro la fine del medesimo esercizio finanziario.

Nel caso specifico dei proventi derivanti dalla messa all'asta delle quote di emissione di CO₂, tale duplice vincolo deve tenere conto altresì che non vi è la possibilità di effettuare impegni su annualità successive, trattandosi di risorse derivanti dalla riassegnazione di entrate, nonché del fatto che non è prevista la possibilità di rimodulare gli stanziamenti in argomento nei successivi esercizi finanziari, diversamente da quanto avviene per le leggi pluriennali di spesa.

A ciò si aggiunge il fatto che i proventi in argomento sono destinati ad alimentare capitoli in conto capitale, il cui utilizzo richiede necessariamente una preventiva progettazione degli interventi e il ricorso a gare pubbliche per l'aggiudicazione dei lavori, che impediscono un rapido utilizzo di tali risorse.

Il rischio di determinare ingenti economie di bilancio, con conseguente versamento in conto entrata di tali somme, di fatto determina criticità analoghe a quelle sopra evidenziate in merito all'utilizzo dei proventi per la copertura di norme di spesa non riconducibili alle finalità previste dal decreto legislativo n. 30 del 2013, trattandosi

⁷³ In merito, sia consentito un rimando a M. Nardini, *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, in *Diritto pubblico*, n. 2, maggio-agosto 2017, pag. 524-526.

⁷⁴ In base alla natura civilistica del principio di esigibilità, la stessa viene configurata come possibilità per il creditore di pretendere l'adempimento, in assenza di fattori ostativi all'effettivo pagamento.

in entrambi i casi di impiegare le somme in argomento per rispettare i principi di copertura finanziaria e di "equilibrio" di bilancio sanciti dal nuovo articolo 81, Cost., ripresi nella legge "rinforzata" n. 243 del 2012 e nella normativa di contabilità pubblica di cui alla legge n. 196 del 2009 come successivamente modificata⁷⁵.

Indubbiamente, si tratta di una problematica che riguarda in generale le spese in conto capitale ma che nel caso dei proventi delle aste CO2 presenta ulteriori profili di criticità, alla luce della tempistica di afflusso delle relative risorse in bilancio, tendenzialmente verso la fine dell'esercizio finanziario, nonché per il fatto che gli importi dipendono dagli andamenti del mercato dei diritti di emissione e quindi non sono prevedibili.

Al fine di adeguare le nuove regole contabili alle effettive esigenze delle Amministrazioni pubbliche, l'articolo 4 quater del decreto legge n. 32 del 2019, introdotto dalla legge di conversione n. 55 del 2019, ha previsto al comma 1, lettera b), in via sperimentale per il periodo 2019, 2020 e 2021, che il periodo di conservazione delle somme stanziato per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio finanziario risulta di due esercizi successivi a quello di iscrizione in bilancio, anziché in un solo esercizio come invece indicato all'articolo 34-bis, comma 3, della legge n. 196 del 2009.

Sempre per gli anni 2019, 2020 e 2021, il termine previsto dall'articolo 34-bis, comma 4, della legge n. 196 del 2009 per il pagamento dei residui delle spese in conto capitale ("entro il terzo esercizio successivo a quello dell'assunzione dell'impegno di spesa") viene prolungato di ulteriori tre esercizi.

Inoltre, l'articolo 4-quater, comma 1, lettera a), del citato decreto legge n. 32 del 2019, ha previsto che "le somme da iscrivere negli stati di previsione della spesa in relazione a variazioni di bilancio connesse alla riassegnazione di entrate finalizzate per legge a specifici interventi o attività sono assegnate ai pertinenti capitoli in ciascuno

⁷⁵ Come evidenziato nelle note integrative della legge di bilancio 2019-2021 sulla missione n. 12 "sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", programma n. 1.8 "programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili" della Direzione generale per il clima e l'energia "l'elevata richiesta di cassa e il formarsi di residui è dovuta prevalentemente ai seguenti fatti gestionali. Il D.Lgs. 30/2013, disciplina le metodologie di assegnazione delle quote di emissione in base alle regole armonizzate stabilite dalla Direttiva 2003/87/CE così come modificata dalla Direttiva 2009/29/CE (cosiddetta Direttiva "Emissions Trading"). La Direttiva Emissions Trading all'art. 10 comma 1 sancisce che a decorrere dal 2013 gli Stati Membri mettono all'asta tutte le quote che non sono assegnate gratuitamente a norma degli articoli 10 bis e 10 quater. I proventi delle quote in parola vengono di norma riassegnati a fine anno, comportando una maggiore richiesta di dotazione in termini di cassa nell'anno successivo, a causa del fatto che gli interventi, per la loro particolare complessità, seguono un iter amministrativo notevolmente dilatato nel tempo, con impegno delle somme che si collocano talvolta a ridosso del termine dell'esercizio finanziario, formando residui passivi. Oltretutto, i tempi di esecuzione degli interventi da parte dei soggetti beneficiari, per lo più enti territoriali e locali comportano che gli stessi a fronte di una anticipazione finanziaria, possono essere destinatari di ulteriori *tranches* solo ad avvenuto stato di avanzamento dei lavori, la cui conclusione, nella maggior parte dei casi, avviene in tempi molto lunghi rispetto a quanto programmato dagli Accordi".

degli anni del bilancio pluriennale in relazione al cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti da presentare contestualmente alla richiesta di variazione”.

Le innovazioni ora introdotte sono volte a conferire la necessaria flessibilità gestionale per le spese in conto capitale della pubblica amministrazione, in ragione delle tempistiche di progettazione ed attuazione degli interventi che le caratterizzano, ivi comprese quelle finanziate con i proventi in oggetto destinati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per le quali si potrà ricorrere anche alla previsione di cui al citato articolo 4-quater, comma 1, lettera a), trattandosi di importi oggetto della procedura di versamento in conto entrata e riassegnazione sul bilancio del citato Ministero.

8. Conclusioni

La crescente importanza del contrasto ai cambiamenti climatici ha posto sempre più l'attenzione sugli obiettivi di contenimento delle emissioni di CO₂ in atmosfera; in tale versante l'Unione Europea ha inteso porsi come punto di riferimento nella fissazione di *target* sempre più ambiziosi, affinando gli strumenti per renderne effettivo il perseguimento.

In questo contesto, il sistema EU ETS, pur prendendo le mosse da accordi internazionali (*in primis*, dal Protocollo di Kyoto), costituisce un modello specificamente europeo ai fini del perseguimento dello sviluppo sostenibile nell'ambito del quale coniugare, quanto più possibile, la tutela dell'ecosistema con la riconversione in chiave ecologica del tessuto produttivo esistente.

Questa politica viene condotta, più che con la sola imposizione di obblighi giuridici, ricorrendo a quei meccanismi di incentivo-disincentivo che sono alla base dell'*emission trading system*, il quale rappresenta oggi il più grande “mercato” di diritti di emissione al mondo.

Il funzionamento efficace del sistema viene demandato all'equilibrio tra la domanda e l'offerta che determina, a sua volta, il costo dei diritti di emissione; tale prezzo, a sua volta, deve essere tale da orientare le strategie di investimento delle imprese nella scelta di tecnologie più efficienti e meno inquinanti.

Al tempo stesso, un valore di mercato adeguato di ogni singola quota di emissione di gas a effetto serra consente di ottenere un rilevante volume di proventi che può essere reimpiegato, almeno in parte, per finalità ambientali. In ragione di ciò, la disamina dell'*emission trading* non può limitarsi *sic et simpliciter* agli aspetti connessi al mercato dello scambio dei diritti di emissione ma deve necessariamente ricomprendere anche la gestione dei flussi finanziari che ne derivano.

Le modalità di impiego dei proventi appaiono di particolare interesse soprattutto alla luce del recente, repentino incremento di tali risorse che potrebbe diventare “strutturale” in caso di ripresa dell'attività economica nel Continente una volta

terminata l'emergenza sanitaria. In ogni caso, l'ottenimento di importanti volumi di proventi potrebbe essere perseguito attraverso misure volte a sostenere il valore di mercato dei diritti, ricorrendo agli strumenti recentemente introdotti a livello europeo.

In tale contesto, il caso italiano appare paradigmatico circa la rilevanza che i proventi delle aste tendono ad acquisire, tanto da aver attirato l'attenzione "interessata" del Ministero dell'economia e delle finanze al fine di poter disporre, in aggiunta alle modalità classiche di finanziamento, di un ulteriore mezzo di copertura dei nuovi o maggiori oneri, pur con il rischio di alterarne la destinazione ambientale che, ai sensi della disciplina europea, dovrebbe essere propria almeno di una quota prestabilita di dette risorse.

Da questo punto di vista, la crisi sanitaria derivante dal Covid-19, da una parte, potrebbe incidere negativamente sui flussi futuri delle entrate dalle aste CO₂, a seguito del peggioramento del quadro economico; dall'altro, l'allentamento in atto dei vincoli di bilancio potrebbe consentire un utilizzo di tali risorse maggiormente orientato agli investimenti *green*.

Pur se prematuro, non sarebbe neanche da escludere un più stretto collegamento tra tali fondi e gli interventi di realizzazione del *Green Deal* annunciato dal Presidente della Commissione Europea, Ursula Von der Leyen⁷⁶. Tra l'altro, nel *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The European Green Deal* dell'11 dicembre 2019 (COM(2019) 640 final) la Commissione Europea ha fissato l'obiettivo di aumentare gli obiettivi di riduzione delle emissioni dei

⁷⁶ Nel discorso programmatico davanti al Parlamento europeo il 16 luglio 2019, Ursula Von der Leyen ha posto l'accento sulla lotta ai cambiamenti climatici, evidenziando che "la nostra sfida più pressante è mantenere il nostro pianeta sano. Questa è la più grande responsabilità e opportunità dei nostri tempi. Voglio che l'Europa diventi il primo continente neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050. Per far sì che ciò accada, dobbiamo compiere insieme passi coraggiosi. Il nostro obiettivo attuale di ridurre le emissioni del 40% entro il 2030 non è sufficiente. Dobbiamo andare oltre. Dobbiamo volere di più. È necessario un approccio in due fasi per ridurre le emissioni di CO₂ entro il 2030 del 50, se non del 55%. L'UE avrà un ruolo di guida nei negoziati internazionali per far crescere il livello di ambizione delle altre principali economie entro il 2021. Per ottenere un impatto reale, non dobbiamo essere ambiziosi solo a casa nostra - dobbiamo farlo, sì - ma il mondo deve muoversi insieme. Per far sì che ciò accada, presenterò un Green Deal per l'Europa nei primi 100 giorni in carica. Presenterò la prima Legge europea sul clima, che tradurrà in legge l'obiettivo del 2050. Questa accresciuta ambizione richiederà investimenti su vasta scala. I fondi pubblici non basteranno. Proporrò un Piano di Investimenti per un'Europa Sostenibile e trasformerò alcune parti della Banca Europea per gli Investimenti in una Banca per il Clima. Questo sbloccherà 1 trilione di euro di investimenti nel prossimo decennio. Significa cambiamento. Tutti noi e tutti i settori dovranno contribuire, dall'aviazione al trasporto marittimo, al modo in cui ognuno di noi viaggia e vive. Le emissioni devono avere un prezzo che modifichi il nostro comportamento. Per completare questo lavoro e per garantire che le nostre aziende possano competere su un piano di parità, introdurrò un'imposta sul carbonio alle frontiere europee (Carbon Border Tax) per evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Ma ciò che è buono per il nostro pianeta deve anche essere buono per le persone e le regioni. Naturalmente sono consapevole dell'importanza dei fondi di coesione. Ma serve di più. Abbiamo bisogno di una transizione equa per tutti. Non tutte le nostre regioni hanno lo stesso punto di partenza, ma condividiamo tutti la stessa destinazione. Questo è il motivo per cui proporrò un Fondo per la transizione equa per sostenere le persone più colpite".

gas a effetto serra entro il 2030 almeno del 50 per cento e, in tale prospettiva, rivedere il sistema EU ETS.

Al tempo stesso, è necessario avere la giusta consapevolezza circa la peculiarità dei proventi che affluiscono negli stati di previsione della spesa dei Ministeri interessati, tenendo conto non solo della inevitabile "farraginosità" della procedura della riassegnazione a bilancio ma anche del vincolo finalistico imposto dalla disciplina europea in materia e recepito, pur se con alcune piccole varianti, nell'ordinamento nazionale.

In altri termini, bisogna evitare che le pur necessarie riforme della contabilità pubblica vincolino eccessivamente le decisioni di spesa delle Amministrazioni destinatarie delle risorse provenienti dalle aste dei diritti di emissione, garantendo la necessaria flessibilità nell'impiego dei fondi stessi.

Si tratta così di concentrare l'attenzione non solo sulle dinamiche del mercato dei diritti ma anche sulla necessità di assicurare un adeguato legame di sinallagmaticità tra i proventi derivanti dallo scambio delle quote CO₂ e la destinazione degli stessi per finalità ambientali.

Il fatto che i proventi del 2019 delle EUA su tutte le piattaforme operative abbiano raggiunto la cifra record di 14,5 miliardi di euro (cioè circa il 9 per cento dell'intero bilancio dell'Unione Europea, che ammonta a 166 miliardi di euro circa per il 2019) pone l'esigenza di assicurare che tali risorse siano "reinvestite" a favore di interventi destinati a ridurre, direttamente o meno, le emissioni dei gas a effetto serra.

In prospettiva, si potrebbe valutare l'opportunità di prevedere siffatta finalizzazione ambientale per l'intero ammontare anziché per una sola quota parte, in modo da potenziare l'adozione delle politiche ambientali necessarie per assicurare un effettivo contrasto ai cambiamenti climatici.

In alternativa, non appare peregrino ritenere che i proventi delle aste possano essere gestiti direttamente dalla Commissione europea per finanziare investimenti verdi nel quadro del *Green Deal* europeo, anche alla luce delle esigenze economiche sorte all'indomani della crisi sanitaria del Covid-19 che richiedono necessariamente un coinvolgimento maggiore delle istituzioni europee a fini perequativi, soprattutto a favore degli Stati maggiormente colpiti dall'emergenza⁷⁷.

⁷⁷ Nella citata Comunicazione dell'11 dicembre 2019 (COM(2019) 640 final) la Commissione Europea ha previsto che ai finanziamenti europei destinati agli investimenti verdi del Green Deal potranno concorrere parte dei proventi del sistema EU ETS: "The EU budget will play a key role. The Commission has proposed a 25% target for climate mainstreaming across all EU programmes. The EU budget will also contribute to achieving climate objectives on the revenue side. The Commission has proposed new revenue streams ("Own Resources"), one of which is based on the non-recycled plastic-packaging waste. A second revenue stream could involve allocating 20% of the revenue from the auctioning of EU Emissions Trading System to the EU budget" (*Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The European Green Deal* dell'11 dicembre 2019 (COM(2019) 640 final), pag. 15).