

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. CCLVI  
n. 1

## RELAZIONE

SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL COMITATO NAZIONALE PER  
LA GESTIONE DELLA DIRETTIVA 2003/87/CE E PER IL  
SUPPORTO NELLA GESTIONE DELLE ATTIVITA' DI  
PROGETTO DEL PROTOCOLLO DI KYOTO

(Anni 2017 e 2018)

*(Articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30)*

**Presentata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**

(COSTA)

---

**Comunicata alla Presidenza il 22 agosto 2019**

---



***Comitato nazionale per la gestione della direttiva  
2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività  
di progetto del Protocollo di Kyoto***

**Relazione al Parlamento italiano sull'attuazione  
dell'EU ETS nel biennio 2017-2018**

## Sommario

1. Introduzione	3
1.1. EU ETS: caratteristiche e quadro regolatorio in sintesi	3
1.2. La <i>governance</i> dell'EU ETS in Italia	4
1.2.1. Sviluppo del Nuovo Sistema informatico AGES	7
1.2.2. L'amministrazione del Registro nazionale	8
1.2.3. Il Responsabile del collocamento d'asta	9
2. Attività amministrative relative agli impianti stazionari e agli operatori aerei soggetti all'EU ETS	9
2.1. Impianti stazionari (o fissi)	10
2.1.1. Impianti stazionari italiani soggetti all'EU ETS	10
2.1.2. Autorizzazioni e piani di monitoraggio	12
2.1.3. Assegnazione e rilascio delle quote a titolo gratuito	14
2.1.4. Comunicazioni delle emissioni	17
2.2. Operatori aerei soggetti all'EU ETS amministrati dall'Italia	23
2.2.1. Operatori aerei nel 2017 e 2018	24
2.2.2. Piani di monitoraggio	25
2.2.3. Assegnazione e rilascio delle quote a titolo gratuito	25
2.2.4. Comunicazioni delle emissioni	25
2.3. Attività amministrative relative agli impianti di dimensioni ridotte c.d. "Piccoli emettitori"	26
2.3.1. Piccoli emettitori: stato dell'arte	26
2.3.2. Aggiornamento dei Piani di Monitoraggio	27
2.3.3. Rideterminazioni delle emissioni consentite	27
2.3.4. Comunicazione delle emissioni	28
3. Attività nazionali di gestione della sezione italiana del Registro dell'Unione	34
3.1. Uso dei crediti derivanti da attività di progetto	35
4. Sanzioni irrogate dal Comitato nel corso degli anni 2017 e 2018	36
4.1. Le sanzioni irrogate	36
4.2. Criticità relative al sistema sanzionatorio	37
5. Aste di quote di emissione	41

## Indice delle Figure

<u>Figura 1: Schermata di Accesso al Registro AGES ETS</u>	<u>8</u>
<u>Figura 2: Distribuzione per attività degli impianti stazionari soggetti all'EU ETS nell'anno 2017</u>	<u>11</u>
<u>Figura 3: Distribuzione per attività degli impianti stazionari soggetti all'EU ETS nell'anno 2018</u>	<u>12</u>
<u>Figura 4: Quote a titolo gratuito rilasciate per settore (anno 2017)</u>	<u>15</u>
<u>Figura 5: Quote a titolo gratuito rilasciate per settore (anno 2018)</u>	<u>16</u>
<u>Figura 6: Distribuzione degli impianti stazionari per categoria emissiva (anno 2017)</u>	<u>18</u>
<u>Figura 7: Distribuzione volume emissioni per categoria (anno 2017)</u>	<u>18</u>
<u>Figura 8: Emissioni ton. CO2 (anno 2017) - Impianti stazionari Categoria A suddivisi per settore</u>	<u>19</u>
<u>Figura 9: Emissioni ton. CO2 (anno 2017) - Impianti stazionari Categoria B suddivisi per settore</u>	<u>19</u>
<u>Figura 10: Emissioni ton. CO2 (anno 2017) - Impianti stazionari Categoria C suddivisi per settore</u>	<u>20</u>
<u>Figura 11: Distribuzione degli impianti stazionari per categoria emissiva (anno 2018)</u>	<u>21</u>
<u>Figura 12: Distribuzione volume emissioni per categoria (anno 2018)</u>	<u>21</u>
<u>Figura 13: Emissioni ton. CO2 (anno 2018) - Impianti stazionari Categoria A suddivisi per settore</u>	<u>22</u>
<u>Figura 14: Emissioni ton. CO2 (anno 2018) - Impianti stazionari Categoria B suddivisi per settore</u>	<u>22</u>
<u>Figura 15: Emissioni ton. CO2 (anno 2018) - Impianti stazionari Categoria C suddivisi per settore</u>	<u>23</u>
<u>Figura 16: Emissioni consentite al 2020 ed emissioni verificate al 2017 degli impianti Piccoli emettitori</u>	<u>30</u>
<u>Figura 17: Emissioni verificate degli impianti piccoli emettitori per settore</u>	<u>30</u>
<u>Figura 18: Emissioni consentite al 2020 ed emissioni verificate al 2018 degli impianti Piccoli emettitori</u>	<u>32</u>
<u>Figura 19: Emissioni verificate degli impianti Piccoli Emettitori per settore</u>	<u>32</u>
<u>Figura 20: Andamento delle emissioni verificate per anno e settore in kt CO<sub>2</sub> eq. nel III periodo</u>	<u>33</u>
<u>Figura 21: Proventi EUA nel 2017 per Stato Membro</u>	<u>41</u>
<u>Figura 22: Proventi EUA A nel 2017 per Stato Membro</u>	<u>42</u>
<u>Figura 23: Proventi EUA nel 2018 per Stato Membro</u>	<u>43</u>
<u>Figura 24: Proventi EUA A nel 2018 per Stato Membro</u>	<u>44</u>

## Indice delle Tabelle

<u>Tabella 1: Totale delle emissioni verificate per attività ETS nel 2017 degli impianti di dimensioni ridotte</u>	<u>29</u>
<u>Tabella 2: Totale delle emissioni verificate per attività ETS nel 2018 degli impianti di dimensioni ridotte</u>	<u>31</u>

## 1. Introduzione

La presente relazione illustra le attività svolte nel 2017 e 2018 ai fini dell'attuazione della normativa in tema di Emissions Trading (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS) da parte dell'Autorità Nazionale Competente, ovvero il *Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto*, istituito ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 30/2013 (di seguito "*Comitato ETS*").

### 1.1. EU ETS: caratteristiche e quadro regolatorio in sintesi

Lo *European Union Emissions Trading Scheme* (EU ETS) è il sistema per lo scambio di quote di emissione di gas serra finalizzato alla riduzione nell'Unione europea delle emissioni nei settori energivori o produttori di energia. L'EU ETS è un sistema "cap&trade" perché fissa un tetto massimo ("cap") alla quantità totale di emissioni consentite da parte di tutti i soggetti vincolati dal sistema, ma consente ai partecipanti di acquistare e vendere sul mercato ("trade") diritti di emissione di CO<sub>2</sub> ("quote") in corrispondenza delle emissioni prodotte da ciascuno, al fine di rispettare gli adempimenti previsti dalla normativa. Il *cap*, quantitativo totale delle quote in circolazione nel Sistema, è definito a livello europeo in funzione degli obiettivi di riduzione dei gas ad effetto serra.

L'EU ETS è disciplinato dalla Direttiva 2003/87/CE e successive modificazioni (di seguito Direttiva ETS), nonché da numerosi Regolamenti e Decisioni che ne disciplinano aspetti di dettaglio.

Dal primo gennaio 2005, gli impianti che ricadono nel campo di applicazione della Direttiva ETS devono disporre di un'autorizzazione ad emettere gas serra. Ogni impianto autorizzato deve **monitorare le proprie emissioni e comunicarne annualmente la quantità** all'Autorità Nazionale Competente. La stessa quantità di emissioni comunicate deve essere **compensata attraverso la restituzione di un corrispondente numero di quote di emissione europee** (European Union Allowances, EUA e European Union Aviation Allowances, EUA A – ogni quota equivale a 1 tonnellata di CO<sub>2</sub>eq). Fino al 2020, gli impianti possono utilizzare a questo scopo e solo in percentuale ridotta, anche crediti di emissione non europei, derivanti da progetti realizzati nell'ambito dei meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto (*Clean Development Mechanism, CDM e Joint Implementation, JI*).

Dal 2013, salvo eccezioni legate alla tutela della competitività sui mercati internazionali dei settori manifatturieri, **l'assegnazione delle quote agli impianti avviene a titolo oneroso attraverso piattaforme d'asta**<sup>1</sup>. Gli impianti che operano in settori riconosciuti a rischio di **delocalizzazione** per via dei costi del carbonio (c.d. *carbon leakage*) ricevono invece **quote a titolo gratuito sulla base di benchmark di efficienza**

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) n. 1031/2010 della Commissione del 12 novembre 2010.

**emissiva e dei propri valori di produzione storici** (cfr. Decisione della Commissione 2011/278/EU del 27 aprile 2011, e Decisione della Commissione n. 2010/2/EU del 24 dicembre 2009).

A livello europeo, l'EU ETS coinvolge oltre **11.000 installazioni**, nel campo della produzione di energia e della produzione manifatturiera. Tra i settori coinvolti: **produzione di elettricità, attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, cemento, ceramica e laterizi, vetro, carta, alluminio, chimica**. Dal 2012 sono inoltre inclusi gli **operatori aerei**.

A livello nazionale, attualmente gli impianti rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina ETS sono oltre **1.000**, di cui il **71% circa nel settore manifatturiero**. A questi impianti si aggiungono circa **130 "Piccoli Emettitori"**, ossia impianti con emissioni inferiori a 25.000 tonnellate di CO<sub>2</sub>eq e dotati di una potenza installata inferiore a 35 MW.

Ai sensi dell'art. 27 della Direttiva ETS, tali impianti ricadono nel campo di applicazione della normativa ma a partire dal 2013 possono scegliere di uscire dal sistema ETS ed essere assoggettati a misure nazionali equivalenti, più snelle in ragione della minore capacità inquinante di tali soggetti (di questi impianti si dirà nella sezione 2.).

Gli operatori aerei amministrati dall'Italia sono più di 450. Sulla base dell'effettiva quantità di emissioni di CO<sub>2</sub> prodotta annualmente viene stabilito quanti di essi devono essere inclusi annualmente nel campo di applicazione della normativa ETS e soggetti agli adempimenti conseguenti.

Per gli anni 2017 e 2018 circa **30 operatori aerei** sono risultati inclusi nel campo di applicazione della direttiva ETS.

## **1.2. La governance dell'EU ETS in Italia**

La Direttiva 2003/87/CE è stata recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30 (in ultimo modificato nel 2015), emanato ai sensi della Legge Comunitaria 2009, n. 96 del 4 giugno 2010. Il d.lgs. n. 30/2013 ha abrogato il dispositivo originario di recepimento della Direttiva, adottato nel 2006 (decreto legislativo 216/2006).

Il Decreto istituisce, quale **Autorità Nazionale Competente** per l'attuazione in Italia dell'EU ETS, il **Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto** ("Comitato ETS", art. 4 del d.lgs. n. 30/2013).

Il **Comitato ETS** ha composizione interministeriale ed è articolato in un **Consiglio Direttivo** e in una **Segreteria Tecnica**.

Il primo ha poteri decisionali ed è composto da:

- **3 componenti nominati dal Ministro dell'Ambiente, incluso il Presidente,**

- **3 nominati dal Ministro dello Sviluppo Economico, incluso un vice-presidente,**
- **3 nominati dal Ministro delle infrastrutture e trasporti, di cui due provenienti da ENAC, con competenza sulle attività del trasporto aereo,**
- **3 con funzioni consultive** nominati rispettivamente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dal Ministro delle Politiche Europee, dalla Conferenza Stato-Regioni
- **2 componenti sono nominati dal Ministro degli Affari Esteri** per particolari funzioni collegate alle attività internazionali.

Il Consiglio Direttivo è supportato, nello svolgimento delle attività istruttorie, da una **Segreteria Tecnica, di cui fanno parte 22 esperti nominati da:** Ministero dell'Ambiente (incluso il coordinatore), Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, ENEA, ISPRA, ENAC e GSE.

Sul punto si segnala che ad oggi, nonostante la complessità e la molteplicità di competenze e funzioni attribuite al Comitato Nazionale ETS, il decreto legislativo n. 30 del 2013 non prevede espressamente di dotare lo stesso di una struttura con risorse dedicate per il necessario supporto tecnico. Considerata la mole di lavoro tale previsione dovrebbe essere considerata nel recepimento della nuova direttiva ETS.

Ai sensi del d.lgs. n. 30/2013, il Comitato ETS è responsabile delle attività amministrative volte a consentire l'operatività del sistema ETS e l'adempimento da parte degli operatori coinvolti. In particolare, spettano al Comitato le seguenti funzioni:

- Determinare l'elenco degli impianti che ricadono nel campo di applicazione;
- Redigere ed aggiornare annualmente la lista degli operatori aerei inclusi nel campo di applicazione;
- Rilasciare, aggiornare e revocare le autorizzazioni ad emettere gas ad effetto serra;
- Approvare ed aggiornare il Piano di Monitoraggio per gli impianti stazionari e il Piano di Monitoraggio delle tonnellate-chilometro per gli operatori aerei;
- Adottare disposizioni interpretative in materia di monitoraggio;
- Definire le modalità per la predisposizione e l'invio della comunicazione delle emissioni annuali;
- Definire alcuni criteri per lo svolgimento delle attività di verifica e predisposizione del relativo attestato;
- Stimare le emissioni rilasciate in caso di omessa comunicazione delle emissioni annuali;
- Determinare e notificare alla Commissione le quote gratuite preliminari per gli impianti esistenti e le successive revisioni;
- Determinare l'assegnazione preliminare di quote agli impianti nuovi entranti/riserva speciale o ampliamenti di capacità;
- Deliberare l'assegnazione finale e la revisione dell'assegnazione delle quote di emissione di gas ad effetto serra (rispettivamente: EUA, European Union Allowances, per gli impianti fissi, e EUA A, European Union Allowances Aviation, per il settore aereo);

- Rilasciare annualmente le quote assegnate a titolo gratuito;
- Verificare che gli impianti fissi e gli operatori aerei effettuino la compensazione delle emissioni attraverso la "restituzione" di quote di emissione;
- Irrogare sanzioni a impianti fissi ed operatori aerei in caso di inadempienza agli obblighi di legge;
- Definire e dare attuazione alle disposizioni nazionali semplificate per l'esclusione dal campo di applicazione dell'EU ETS degli impianti di dimensioni ridotte (*opt-out*), in conformità con quanto previsto dall'articolo 27 della direttiva ETS;
- Predisporre la relazione alla Commissione Europea ex art. 21 della Direttiva ETS;
- Predisporre la presente relazione al Parlamento italiano sull'attuazione del sistema ETS.

-----

Nel corso del 2016 sono stati adottati provvedimenti normativi che hanno inciso sul funzionamento e sulla composizione del Comitato ETS.

In particolare, sono stati adottati:

- il **Decreto Ministeriale 5 ottobre 2016 n. 256**, recante la nomina dei nuovi componenti del Consiglio Direttivo e della Segreteria Tecnica del Comitato, con incarico della durata di quattro anni,
- il **Decreto Ministeriale 29 luglio 2016 n. 179**, recante le regole di funzionamento del Comitato medesimo;
- il **Decreto Ministeriale 20 luglio 2016 n. 209**, che disciplina le modalità di corresponsione e determinazione dei compensi dei componenti del Comitato;
- il **Decreto Ministeriale 25 luglio 2016** recante "**Tariffe a carico degli operatori per le attività previste dal decreto legislativo n. 30/2013 per la gestione del sistema UE-ETS**" (c.d. **Decreto tariffe**), che disciplina i costi delle attività di cui all'art. 41 del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, che sono a carico dei soggetti interessati. Vengono stabilite inoltre in tale decreto le tariffe e le relative modalità di versamento da parte dei suddetti operatori.

Nell'ambito delle attività previste dal suddetto regolamento di funzionamento, la **Segreteria Tecnica**, per lo svolgimento delle attività di sua competenza, è coordinata da un Coordinatore ed è organizzata operativamente in 5 gruppi istruttori con competenze differenziate, per ciascuno dei quali è stato individuato un referente:

- **Autorizzazione e Comunicazioni** (autorizzazione alle emissioni di gas ad effetto serra e piani di monitoraggio; comunicazione e verifica delle emissioni);
- **Assegnazione e rilascio di quote a titolo gratuito;**
- **Sanzioni e contenzioso;**
- **Aviazione;**



- **Aspetti Generali e Diversi** (piccoli emettitori, carbon leakage, campo di applicazione direttiva 2003/87/CE).

Il 15 dicembre 2016, Consiglio direttivo e Segreteria tecnica si sono insediati e hanno concordato le modalità di lavoro. La documentazione relativa all'attività del Comitato e della sua Segreteria è consultabile sul sito del Ministero dell'Ambiente all'indirizzo <http://www.minambiente.it/pagina/emission-trading>.

### **1.2.1. Sviluppo del Nuovo Sistema informatico AGES**

Il Comitato ETS si è avvalso del supporto logistico e organizzativo del Ministero dell'Ambiente al fine di sviluppare un nuovo portale nazionale per la gestione del sistema ETS italiano.

Il nuovo strumento informatico ha l'obiettivo di fornire un adeguato supporto al lavoro del Comitato stesso nella gestione delle attività rivolte agli operatori e al pubblico, consentendo l'accesso ai soggetti interessati, nonché la razionalizzazione e organizzazione dei dati e delle informazioni in un unico archivio centralizzato, mantenendo i necessari standard richiesti per le procedure amministrative e garantendo al contempo la trasparenza nei confronti degli utilizzatori finali.

Il portale, all'indirizzo [www.ets.minambiente.it](http://www.ets.minambiente.it), consentirà di condurre, tra le altre, le seguenti attività:

- Fornire un adeguato servizio di assistenza e supporto a tutti gli utenti del sistema, in merito alla modalità di accreditamento al sistema, alle criticità nel processo di autenticazione, alla trasmissione delle istanze, alle procedure riferite alle varie scrivanie telematiche e ai pagamenti elettronici previsti dal decreto tariffe;
- Permettere l'accesso al sistema consentito agli utenti interni (Comitato ETS, ISPRA) ed esterni (Gestori delle aziende e Responsabili degli Organismi accreditati);
- Raccogliere e rendere disponibili in modalità elettronica le informazioni e i dati relativi a impianti stazionari, impianti "Piccoli emettitori" e operatori aerei;
- Tenere traccia della gestione ed analisi delle istanze relative a:
  - Modifiche sostanziali e non sostanziali dell'autorizzazione
  - Piano di monitoraggio
  - Comunicazione delle emissioni;
  - Revisione dell'assegnazione, etc...
- Protocollare automaticamente le istanze presentate dagli operatori;
- Disporre di un'area per la gestione del Contenzioso, in caso di mancato rispetto da parte degli operatori della normativa vigente;
- Consentire lo scambio di informazioni con ISPRA (Responsabile della gestione dell'inventario nazionale dei dati sui gas serra e della Sezione Nazionale del Registro Europeo ETS);

- Consentire l'adeguamento delle informazioni anagrafiche dei soggetti interessati, grazie al collegamento con il Registro Nazionale delle Imprese;
- Garantire standard di sicurezza più elevati per tutti i soggetti coinvolti. L'accesso al sistema avverrà attraverso un documento di riconoscimento digitale come una CNS (Carta Nazionale dei Servizi).
- Permettere la gestione dei versamenti effettuati dagli operatori in applicazione del Decreto 26 luglio 2016 (Decreto tariffe).

The screenshot shows the AGES-ETS website interface. At the top, there is a header with the logo 'AGES - ETS' and the text 'Registro Italiano delle Autorizzazioni ad emettere Gas ad Effetto Serra'. Below the header, there is a navigation menu on the left with items like 'Home', 'Scrivania Telematica', 'Impianti Autorizzati', and 'Area Riservata'. The main content area is divided into sections: 'In evidenza' (highlighted) with a news item about 'Approvata la delibera 45/2017 recante "Approvazione dei piani di monitoraggio delle emissioni di gas a effetto serra"', and 'News' with several other news items dated 10.04.2017 and 04.04.2017. The website also features a search bar and a 'Verifica Conoscibilità' button.

Figura 1: Schermata di Accesso al Registro AGES ETS

### 1.2.2. L'amministrazione del Registro nazionale

L'art. 28 del d.lgs. n. 30/2013 attribuisce all'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) le funzioni di amministratore della sezione italiana del Registro dell'Unione. Tale Registro è in sintesi una infrastruttura elettronica europea che ospita le quote di emissione (tecnicamente stringhe alfanumeriche generate all'interno del Registro) e attraverso il quale gli operatori stazionari e gli operatori aerei adempiono agli obblighi di compensazione delle emissioni tramite la restituzione delle quote stesse. Il Registro è strutturato in "conti" elettronici intestati agli operatori all'interno dei quali sono custodite le quote: la titolarità del conto attesta la proprietà delle quote. Le quote arrivano sui conti dopo essere state rilasciate gratuitamente dagli Stati membri, oppure a valle dell'acquisto all'asta, oppure a seguito di attività di compravendita sul mercato.

### **1.2.3. Il Responsabile del collocamento d'asta**

Gli articoli 6 e 19 del d.lgs. n. 30/2013 affidano al GSE la funzione di Responsabile del Collocamento per l'Italia (*Auctioneer*), soggetto responsabile del collocamento delle quote attribuite all'Italia sulla piattaforma d'asta comune (CAP2), del trasferimento dei proventi alla Tesoreria dello Stato e dello svolgimento di attività regolari di analisi economica e regolatoria sul mercato del carbonio (cfr. para 4).

Il Decreto legislativo n. 30/2013 include inoltre le disposizioni fondamentali per l'uso dei proventi derivanti dalle aste:

- Il 50% è destinato a politiche per la lotta e l'adattamento ai cambiamenti climatici anche attraverso attività di cooperazione internazionale;
- il 50% è destinato al Fondo di Ammortamento del Debito Pubblico.

## **2. Attività amministrative relative agli impianti stazionari e agli operatori aerei soggetti all'EU ETS**

A seguire si riporta una sintesi delle attività amministrative svolte nel corso del 2017 e del 2018 previste per gli impianti fissi, gli operatori aerei e i Piccoli Emittitori che ricadono nell'ambito di applicazione dal d.lgs. n. 30/2013.

## 2.1. Impianti stazionari (o fissi)

Per "impianti stazionari" si intendono le installazioni industriali nei settori manifatturieri e nel settore termoelettrico che, in virtù delle loro caratteristiche tecniche e produttive, ricadono nel campo di applicazione dell'EU ETS. Il nostro Paese ospita un numero di impianti fissi che varia di anno in anno, a seconda della evoluzione del sistema industriale e dello sviluppo del sistema elettrico nazionale.

Le attività assoggettate al sistema sono riportate nell'Allegato I del d.lgs. n. 30/2013 e comprendono, tra le altre, attività di combustione, produzione e trasformazione dei metalli ferrosi e non ferrosi, lavorazione prodotti minerari, produzione di pasta per carta, carta e cartoni, vetro, ceramica, chimica organica et al..

In particolare, sono ricompresi nel campo di applicazione dell'EU ETS gli impianti che raggiungono la soglia prevista per l'attività, ai sensi del menzionato allegato I, cioè:

1. gli impianti che hanno una potenza termica installata di almeno 20 MW;
2. gli impianti che hanno una capacità produttiva massima giornaliera superiore alla soglia minima prevista per l'attività svolta.

Inoltre, sono esclusi dal campo di applicazione gli impianti destinati all'incenerimento dei rifiuti urbani e pericolosi, così come indicato anche all'art.2, comma 2, del d.lgs. n. 30/2013.

Per verificare l'inclusione nell'ETS, il gestore è tenuto a verificare l'attività, o le attività, in cui ricade l'impianto, preferendo tra queste sempre l'attività in cui la soglia minima sia espressa in termini di capacità produttiva.

### 2.1.1. Impianti stazionari italiani soggetti all'EU ETS

#### Anno 2017

Nel 2017 risultavano autorizzati ad emettere gas ad effetto serra ai sensi del d.lgs. n. 30/2013 n. **1036** impianti stazionari, tra cui spiccano **167** nel settore termoelettrico (impianti cogenerativi e non cogenerativi), **126** nel settore della carta, **120** nel settore della produzione di ceramica e laterizi e **405** per attività di combustione nei settori manifatturieri.

Nel grafico della successiva *figura 2* il dettaglio degli impianti suddivisi per attività.

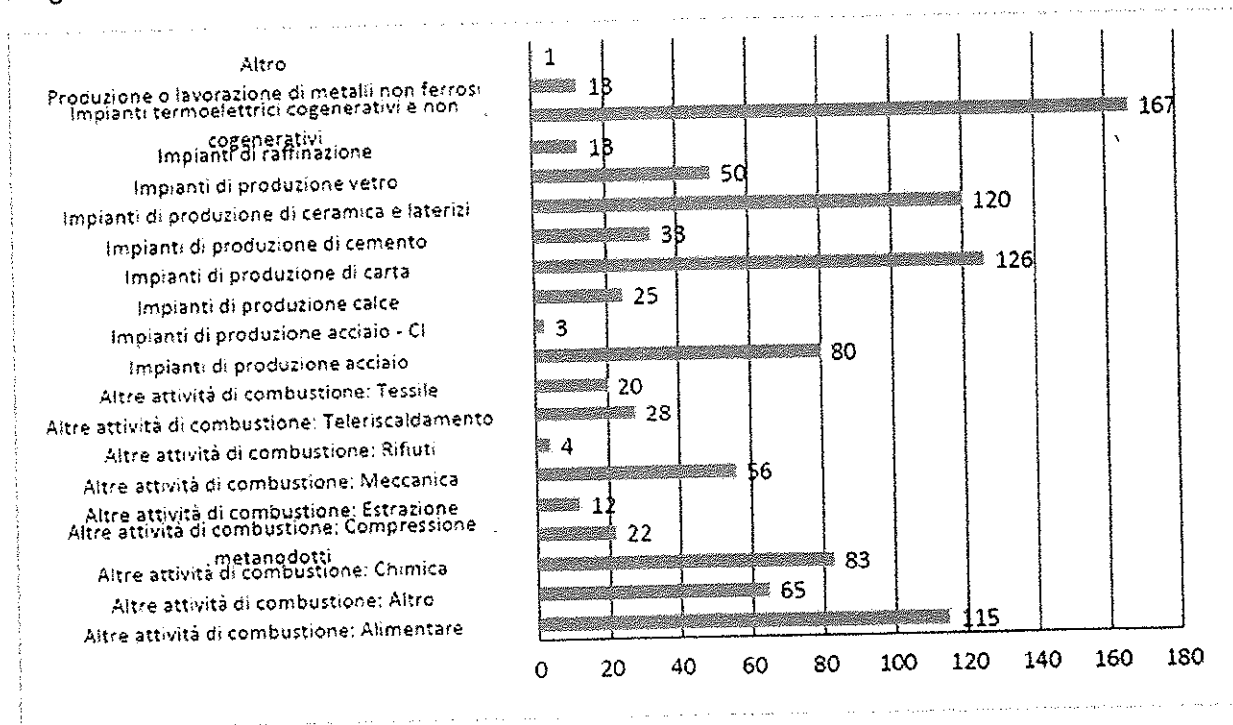


Figura 2: Distribuzione per attività degli impianti stazionari soggetti all'EU ETS nell'anno 2017

### Anno 2018

Nel 2018 risultano autorizzati ad emettere gas ad effetto serra ai sensi del d.lgs. n. 30/2013 n. **1025 impianti stazionari**, tra cui spiccano **166** nel settore **termoelettrico** (impianti cogenerativi e non cogenerativi), **125** nel settore della carta, **119** nel settore della produzione di ceramica e laterizi e **398** per attività di combustione nei settori manifatturieri.

Nel grafico della successiva *figura 3* il dettaglio degli impianti suddivisi per attività.

### NUMERO IMPIANTI STAZIONARI 2018 PER SETTORE

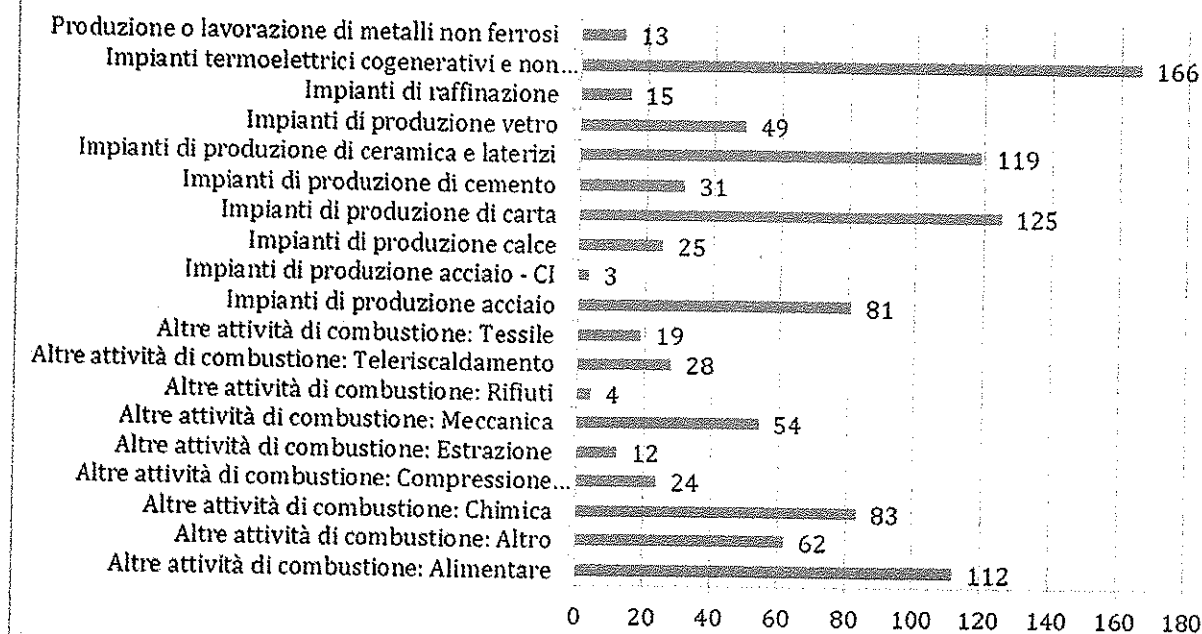


Figura 3: Distribuzione per attività degli impianti stazionari soggetti all'EU ETS nell'anno 2018

### 2.1.2. Autorizzazioni e piani di monitoraggio

**Disposizioni normative:** Gli impianti che ricadono nel campo di applicazione della Direttiva ETS necessitano di un'autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra. Tale autorizzazione deve essere richiesta dall'impianto almeno 90 giorni prima della data di entrata in esercizio e includere un Piano di Monitoraggio delle emissioni che gli impianti devono applicare. L'autorizzazione viene aggiornata in caso di modifiche sostanziali agli impianti o al loro assetto proprietario.

Il Regolamento UE n.601 del 2012, al momento della redazione di tale relazione in fase di aggiornamento, definisce le regole per la predisposizione del Piano di Monitoraggio, che deve garantire una documentazione precisa, completa e trasparente della metodologia di monitoraggio impiegata per ogni impianto, approvata dall'autorità competente in base alla natura e al funzionamento dell'impianto o dell'attività ai quali si applica.

Il Regolamento classifica, ai fini del monitoraggio delle emissioni e della determinazione delle prescrizioni minime per i livelli, gli impianti in tre categorie:

- Impianto di categoria A, se le emissioni medie annuali verificate sono pari o inferiori a 50.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.;

- *impianto di categoria B, se le emissioni medie annuali verificate sono superiori a 50.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. e pari o inferiori a 500.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.;*
- *impianto di categoria C, se le emissioni medie annuali verificate sono superiori a 500.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.;*

## **Anno 2017**

Nel corso dell'anno 2017, **13 impianti** hanno ricevuto una **nuova autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra**, seguendo un particolare iter di autorizzazione che include disposizioni di monitoraggio delle emissioni annuali l'adozione di relativi piani proposti dai gestori ed approvati dal Comitato. Gli impianti cosiddetti "nuovi entranti" hanno ricevuto l'autorizzazione prevalentemente per **attività di combustione nei settori manifatturieri**.

Sono state invece **aggiornate 251 autorizzazioni esistenti**, in particolare:

- **159** per modifica della natura e al funzionamento dell'impianto;
- **13** per ripotenziamento/ampliamento sostanziale di capacità dell'impianto;
- **5** per riduzione sostanziale di capacità dell'impianto;
- **74** per variazione dell'anagrafica e aggiornamento del Piano di Monitoraggio.

**Un impianto** escluso dal sistema nel 2013, ai sensi dell'art. 38 del D.Lgs. 30/2013, in quanto **piccolo emettitore** è stato **reintegrato nell'EU ETS** a seguito del superamento della soglia di 25.000 tonnellate annue emesse nel regime OPT OUT.

L'Autorità Nazionale Competente ha inoltre proceduto alla **valutazione e alla successiva approvazione di 636 Piani di Monitoraggio delle emissioni annuali**. Oltre all'approvazione dei Piani di monitoraggio degli impianti che hanno richiesto una nuova autorizzazione (12) la maggior parte dei piani approvati ha riguardato l'aggiornamento di piani esistenti. Per 74 di questi piani è stata anche aggiornata l'autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra.

Nel corso dell'anno 2017 sono state infine **revocate 27 autorizzazioni ad emettere gas ad effetto serra**, a seguito di una dichiarazione di cessazione definitiva della attività o uscita dal campo di applicazione.

## **Anno 2018**

Nel corso dell'anno 2018, **11 impianti** hanno ricevuto una **nuova autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra**. Gli impianti cosiddetti "nuovi entranti" hanno ricevuto l'autorizzazione prevalentemente per **attività di combustione**.

L'Autorità Nazionale Competente ha inoltre proceduto alla **valutazione e alla successiva approvazione di 404 Piani di Monitoraggio delle emissioni annuali**. Oltre all'approvazione dei Piani di monitoraggio degli impianti che hanno richiesto una nuova autorizzazione (11), la maggior parte dei piani approvati ha riguardato l'aggiornamento di piani esistenti. Per 72 di questi piani è stata anche aggiornata l'autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra.

Nel corso dell'anno 2018 sono state infine **revocate 22 autorizzazioni ad emettere gas ad effetto serra**, a seguito di una dichiarazione di cessazione definitiva della attività o uscita dal campo di applicazione.

### **2.1.3. Assegnazione e rilascio delle quote a titolo gratuito**

*Disposizioni normative: L'EU ETS prevede che siano assegnate quote di emissione (European Union Allowances, EUA) a titolo gratuito secondo le modalità riportate nella Decisione di assegnazione 2011/278/UE agli impianti le cui produzioni sono a rischio di delocalizzazione.*

*Le quote sono assegnate all'inizio di ciascun periodo di obbligo o, per i nuovi entranti, a valle di esplicita richiesta dopo il completamento del processo di autorizzazione. Il rilascio effettivo delle quote è invece effettuato annualmente entro il 28 febbraio dell'anno di riferimento; esso avviene sulla base delle assegnazioni e di loro eventuali modifiche dovute a mutamenti nell'assetto o nella produzione degli impianti. Inoltre, per il periodo di scambio 2013-2020 con la Decisione 2011/278/UE, è stato introdotto un meccanismo di revisione al ribasso dell'assegnazione, per le seguenti fattispecie:*

- *ampliamento/riduzione sostanziale della capacità produttiva, qualora sull'impianto si sia effettuato un intervento fisico che abbia aumentato/ridotto la potenza termica installata o capacità produttiva di almeno il 10% rispetto al valore precedente l'intervento;*
- *cessazione parziale delle attività, che si configura qualora su un impianto si sia registrato un abbassamento di almeno il 50% della produzione degli elementi (manifatture realizzate nell'impianto, calore, emissioni, etc...) rispetto al livello storico usato come parametro per il calcolo dell'assegnazione iniziale.*

#### **Anno 2017**

Nel 2017, sono state complessivamente rilasciate **70.239.822 quote a titolo gratuito** a 999 impianti.

Nella *figura 4* si riportano nel dettaglio le quantità rilasciate per settore nell'anno 2017.



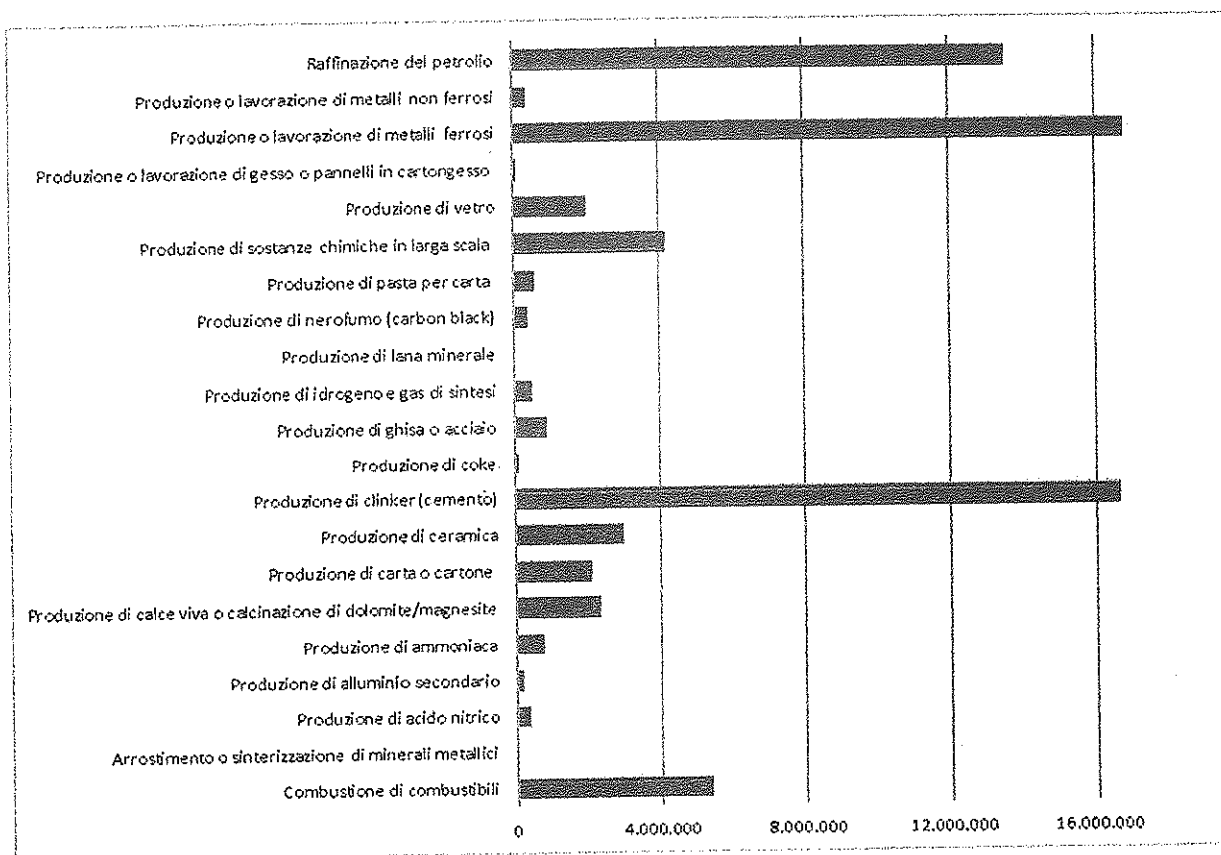


Figura 4 Quote a titolo gratuito rilasciate per settore (anno 2017)

## Anno 2018

Nel 2018, sono state complessivamente rilasciate **65.755.207** quote a titolo gratuito a 1001 impianti in totale:

- **65.262.823** sono state rilasciate conformemente alla delibera di assegnazione 29/2013, come modificata dalle delibere di assegnazione integrative approvate nel corso del 2015 e 2016 e 2017 e 2018;
- **492.384** sono state assegnate e rilasciate in aggiunta alle precedenti ad impianti o parti di impianti entrati in esercizio *ex novo*. Questo numero tiene conto anche dei quantitativi relativi agli anni precedenti non ancora rilasciati.

Nella *figura seguente* si riportano nel dettaglio le quantità rilasciate per settore nell'anno 2018.

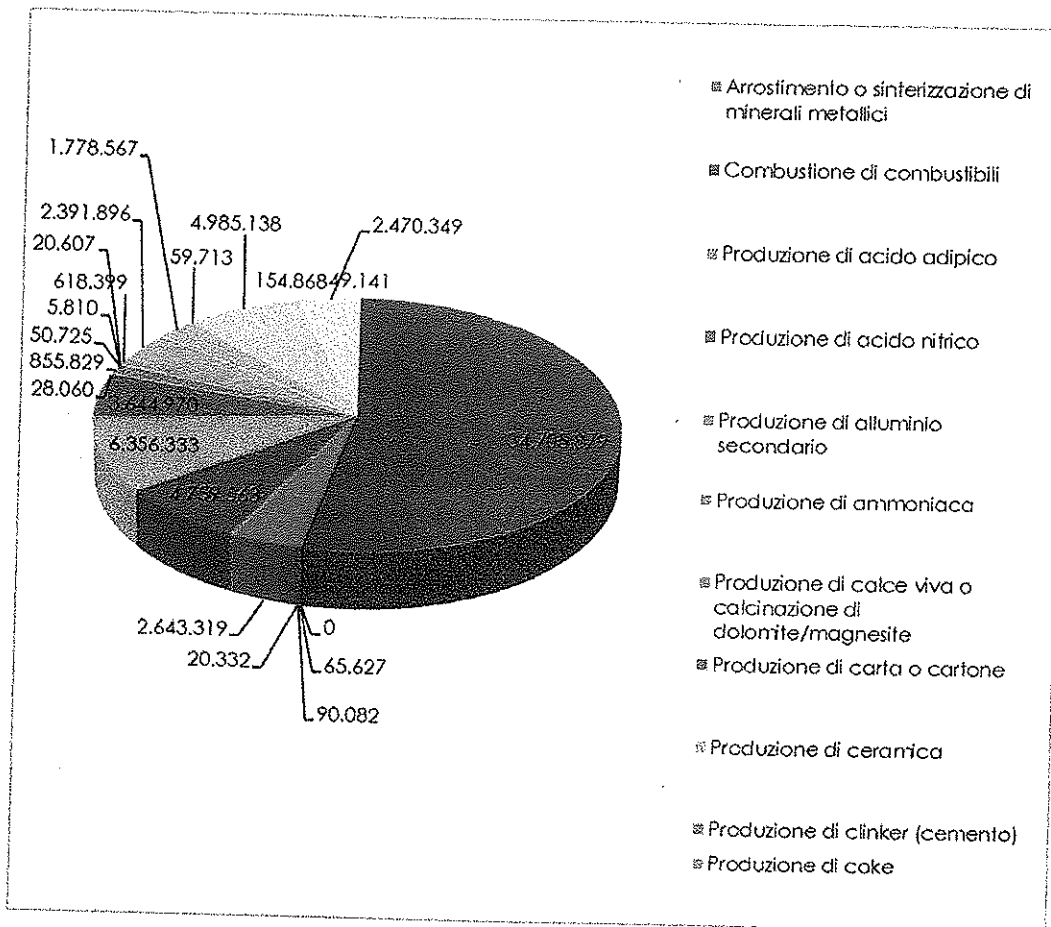


Figura 5 Quote a titolo gratuito rilasciate per settore (anno 2018)

## 2.1.4. Comunicazioni delle emissioni

*Disposizioni normative: gli impianti soggetti all'EU ETS devono comunicare entro il 30 marzo di ogni anno le emissioni relative all'anno precedente. La comunicazione delle emissioni deve essere accompagnata da un dichiarazione di verifica rilasciata da un ente verificatore di parte terza, accreditato da Accredia, per la certificazione degli adempimenti legati all'EU ETS.*

### Anno 2017

Con riferimento all'obbligo di comunicare le emissioni rilasciate in atmosfera nel 2017 entro il 31 marzo 2018, **1.034 operatori** hanno **adempiuto agli obblighi di comunicazione** relativi all'anno 2017, inviando le proprie emissioni verificate da verificatore di parte terza.

Come previsto dal d.lgs. n. 30/2013, hanno provveduto a comunicare le emissioni relative all'anno 2017 anche gli impianti oggetto di revoca dell'autorizzazione o di interruzione dell'attività durante lo stesso anno.

Complessivamente, sulla base della classificazione vigente per finalità relative al monitoraggio, nell'anno **2017** sono state immesse in atmosfera **155.349.248** tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. come di seguito ripartite:

- 750 impianti di categoria A (i.e. con emissioni medie annuali verificate pari o inferiori a 50.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.) per **12.088.042** tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.;
- 216 impianti di categoria B (i.e. con emissioni medie annuali verificate comprese tra 50.000 e 500.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.) per **33.745.091** tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.;
- 68 impianti di categoria C (i.e. con emissioni medie annuali verificate superiori a 500.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.) per **108.708.660** tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.

Nei grafici in figura 6 e 7 sono riportati il numero degli impianti e delle emissioni registrate nel 2017, suddivise categoria emissiva.

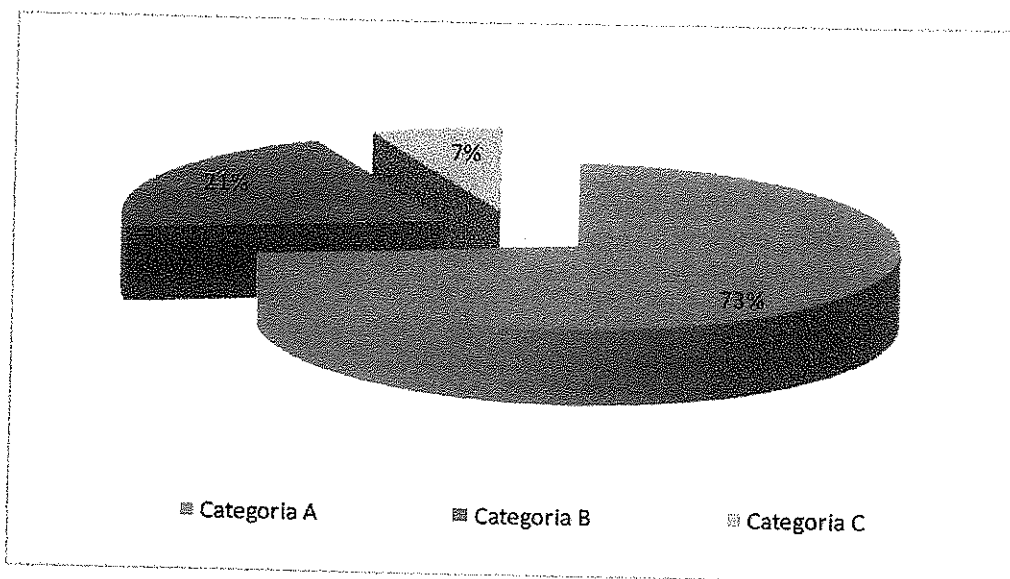


Figura 6: Distribuzione degli impianti stazionari per categoria emissiva (anno 2017)

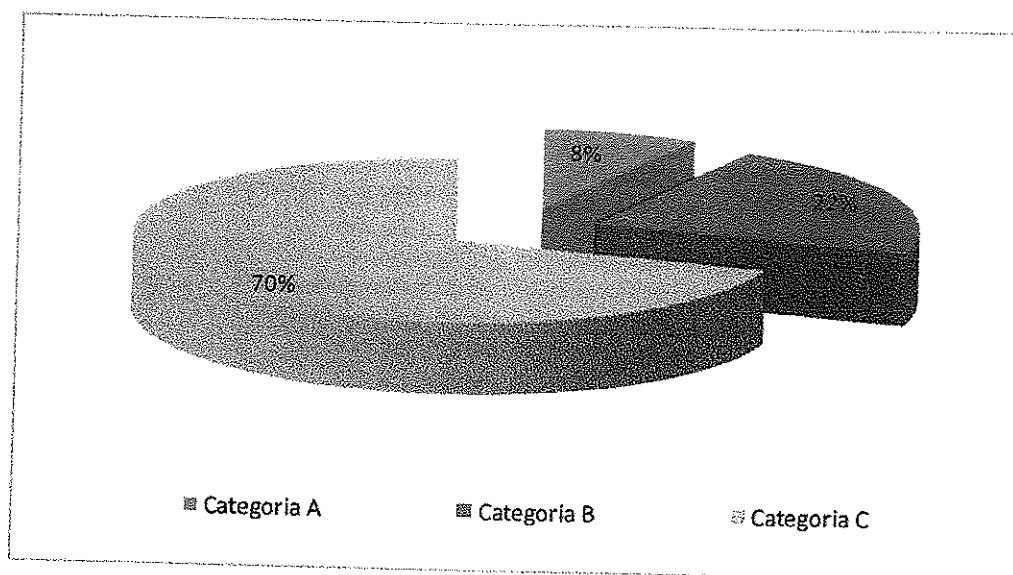


Figura 7: Distribuzione volume emissioni per categoria (anno 2017)

Si evidenzia come il 70 % delle emissioni prodotte sia riconducibile al 7% degli impianti stazionari distribuiti sul territorio.

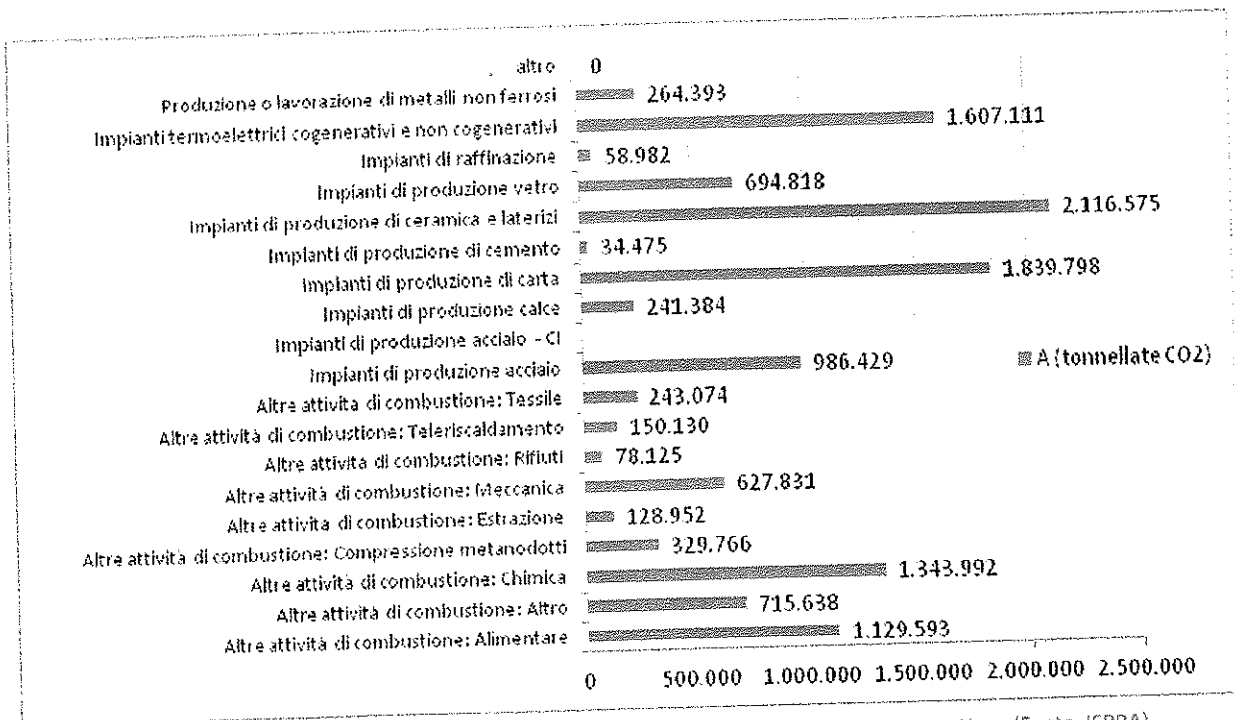


Figura 8: Emissioni ton. CO2 (anno 2017) - Impianti stazionari Categoria A suddivisi per settore (Fonte: ISPRA)

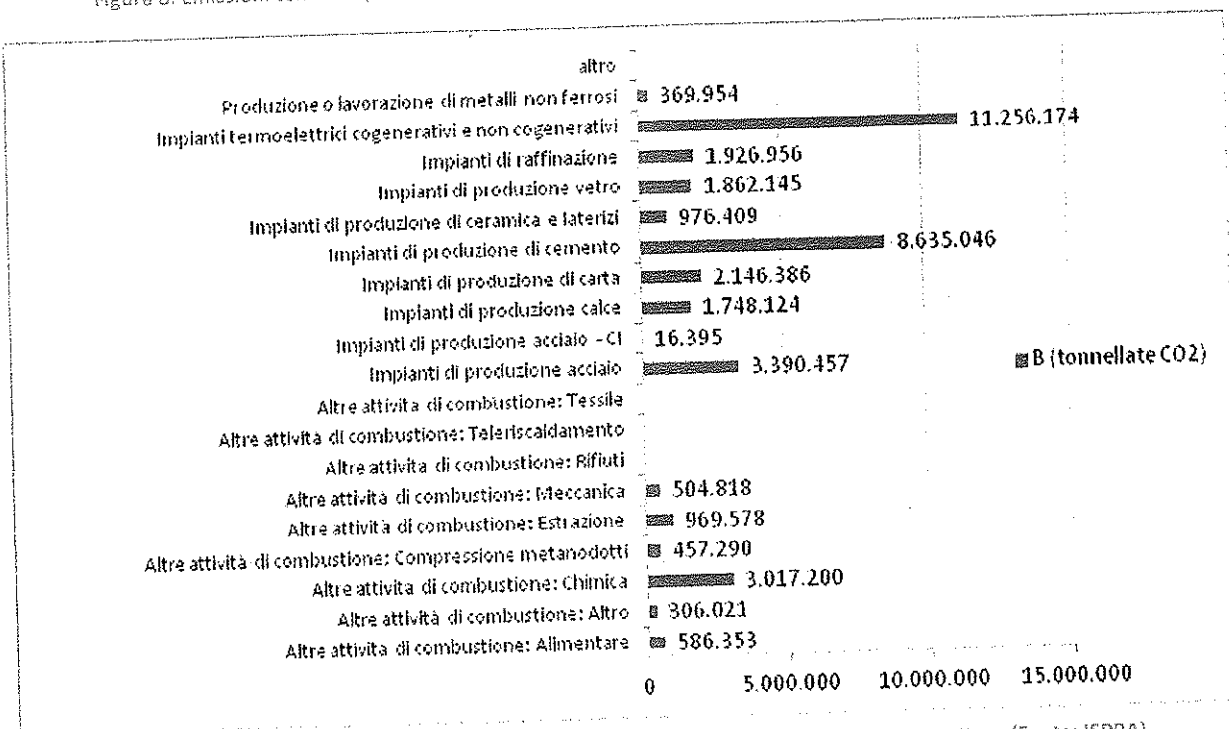


Figura 9: Emissioni ton. CO2 (anno 2017) - Impianti stazionari Categoria B suddivisi per settore (Fonte: ISPRA)

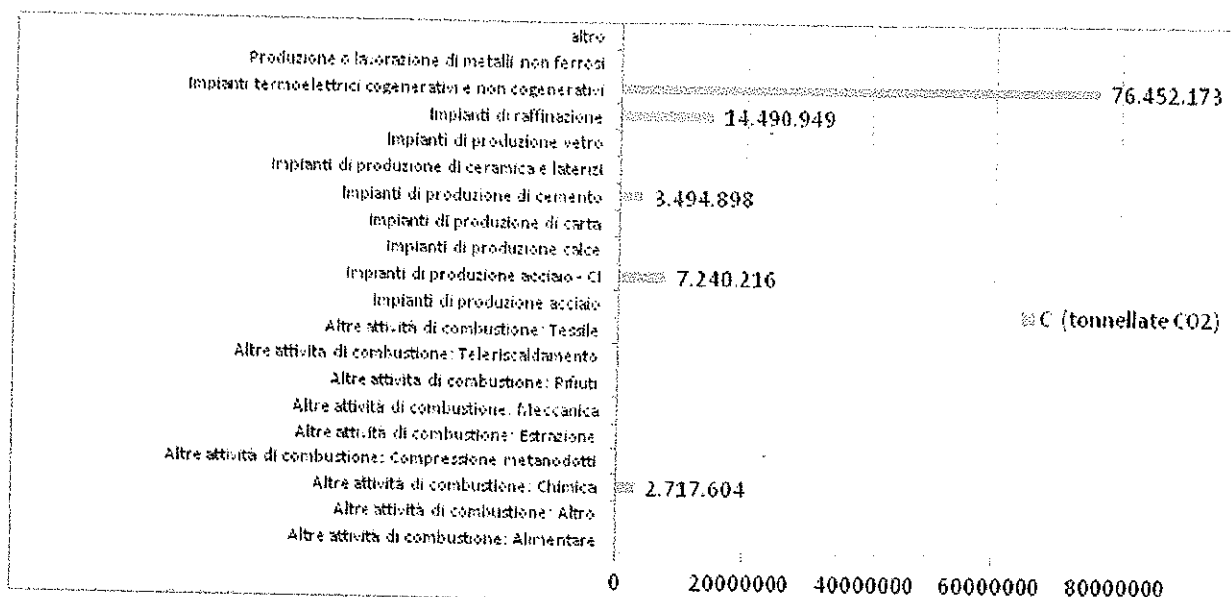


Figura 10: Emissioni ton. CO2 (anno 2017) - Impianti stazionari Categoria C suddivisi per settore (Fonte: ISPRA)

Gli impianti soggetti alla normativa EU ETS sono inoltre obbligati, entro il 30 aprile di ogni anno, alla restituzione di un quantitativo di quote pari alle tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. emesse in atmosfera nell'anno precedente.

Con riferimento all'anno 2017 hanno provveduto alla restituzione totale delle quote corrispondenti alle emissioni rilasciate in atmosfera 1034 impianti sui 1036 soggetti all'obbligo. Anche in questo caso il tasso di conformità è elevatissimo, e la percentuale dei non conformi è inferiore al 2 per mille della popolazione.

## Anno 2018

Entro il marzo 2019 **1.024 operatori** hanno **adempito agli obblighi di comunicazione** relativi all'anno 2018, inviando le proprie emissioni verificate da verificatore di parte terza.

Come previsto dal d.lgs. n. 30/2013, hanno provveduto a comunicare le emissioni relative all'anno 2018 anche gli impianti oggetto di revoca dell'autorizzazione o di interruzione dell'attività durante lo stesso anno.

Complessivamente, sulla base della classificazione vigente per finalità relative al monitoraggio, nell'anno **2018** sono state immesse in atmosfera **146.492.991** tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. come di seguito ripartite:

- 745 impianti di categoria A (i.e. con emissioni medie annuali verificate pari o inferiori a 50.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.) per **12.880.215** tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.;
- 216 impianti di categoria B (i.e. con emissioni medie annuali verificate comprese tra 50.000 e 500.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.) per **35.702.609** tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.;

- 64 impianti di categoria C (i.e. con emissioni medie annuali verificate superiori a 500.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.) per 97.910.167 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.

Nei grafici nelle figure seguenti sono riportati il numero degli impianti e delle emissioni registrate nel 2018, suddivise per categoria emissiva.

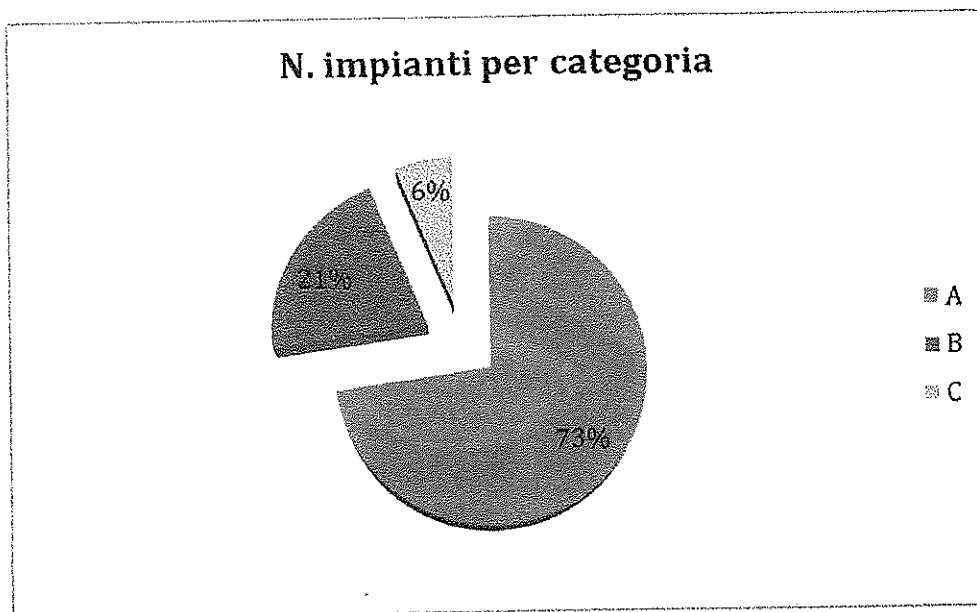


Figura 11: Distribuzione degli impianti stazionari per categoria emissiva (anno 2018)

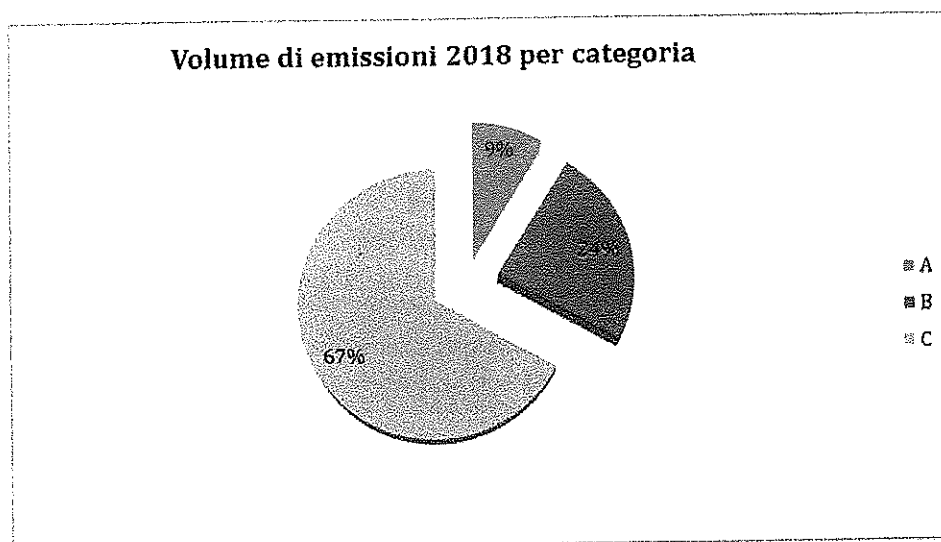


Figura 12: Distribuzione volume emissioni per categoria (anno 2018)

Si rappresenta che il 67 % delle emissioni prodotte è riconducibile al 6% degli impianti stazionari di maggiori dimensioni distribuiti sul territorio nazionale.

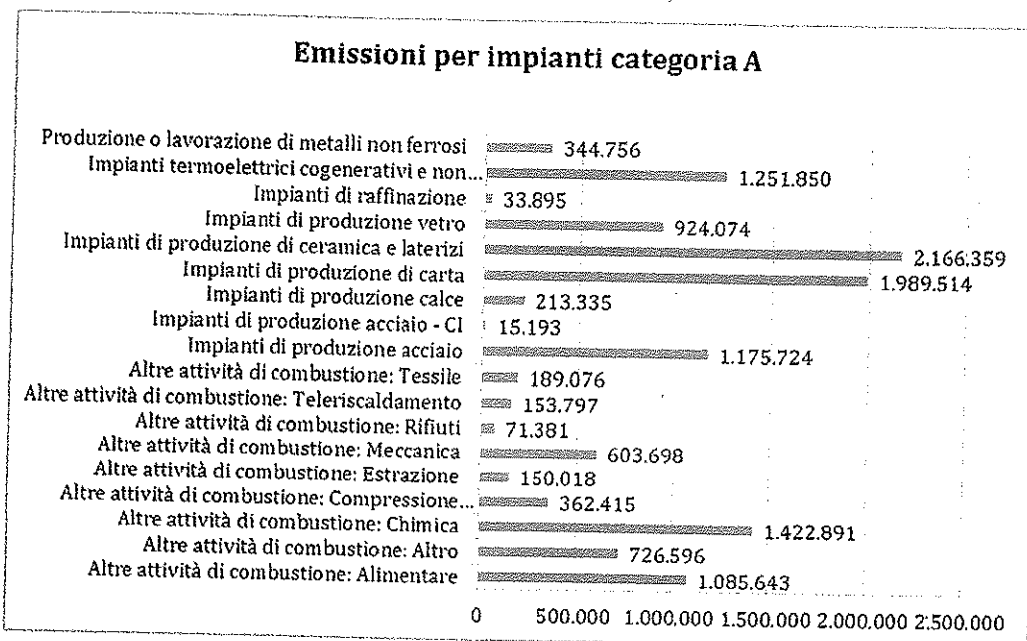


Figura 13: Emissioni ton. CO2 (anno 2018) - Impianti stazionari Categoria A suddivisi per settore (Fonte: ISPRA)

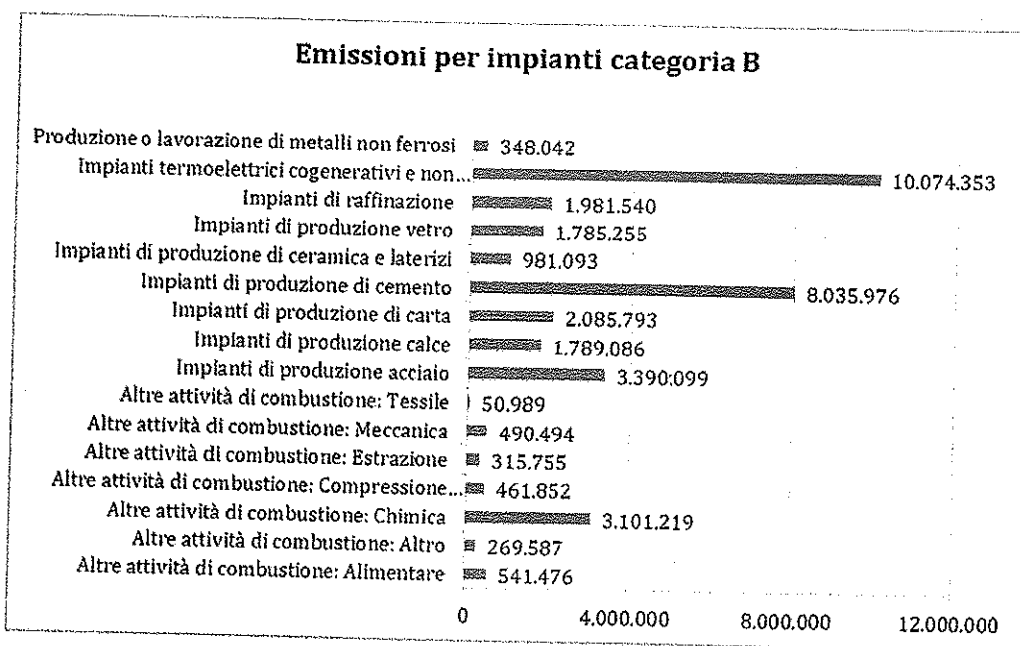


Figura 14: Emissioni ton. CO2 (anno 2018) - Impianti stazionari Categoria B suddivisi per settore (Fonte: ISPRA)



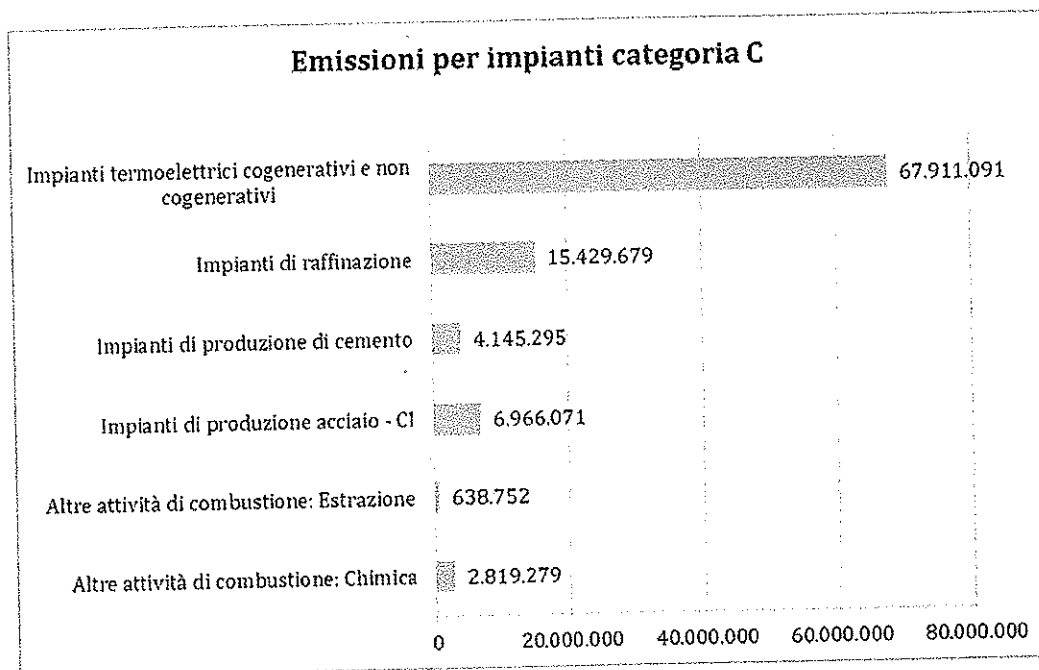


Figura 15: Emissioni ton. CO2 (anno 2018) - Impianti stazionari Categoria C suddivisi per settore (Fonte: ISPRA)

Nel 2018, alla data della redazione della presente relazione, hanno provveduto alla restituzione totale delle quote corrispondenti alle emissioni rilasciate in atmosfera 1022 impianti sui 1025 autorizzati. Anche in questo caso il tasso di conformità è elevatissimo, e la percentuale dei non conformi è di circa il 2 per mille della popolazione.

Va infine segnalato che di norma gli impianti che non provvedono alla restituzione sono impianti che versano in condizioni critiche, quali procedure concorsuali o esecutive (fallimento, sfratto etc...), o comunque in generale in condizioni di insolvenza o di impossibilità ad adempiere.

Per i tre impianti che non hanno ancora provveduto alla restituzione delle quote per l'anno 2018 si registra un caso di fallimento, uno di sfratto dai locali aziendali, ed una situazione di restituzione parziale dovuta ad una situazione di crisi aziendale.

## 2.2. Operatori aerei soggetti all'EU ETS amministrati dall'Italia

Ai sensi della direttiva 2003/87/CE e s.m.i., - recepita in Italia dal d.lgs.30/2013 e s.m.i. - gli operatori aerei che effettuano voli in partenza da, o in arrivo a, un aerodromo situato nel territorio dell'Unione Europea sono inclusi nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione.

Tale ampio raggio di applicazione è stato ridotto dal Regolamento n. 421/2014 che limita l'applicazione della direttiva ai soli voli all'interno dello Spazio Economico Europeo (EEA). Il 29 dicembre 2017 è stato pubblicato

il "Regolamento (UE) n. 2392/2017" che estende le disposizioni introdotte dal Regolamento n.421/2014 fino al 31 dicembre 2023 in vista dell'attuazione di una misura mondiale basata sul mercato a decorrere dal 2021.

Gli operatori aerei non in possesso di una Licenza di esercizio rilasciata da uno Stato Membro dell'UE sono ripartiti tra gli Stati Membri in virtù della loro attività prevalente.

Pertanto sono considerati operatori aerei amministrati dall'Italia, in aggiunta a quelli in possesso di Licenza di esercizio italiana, quegli operatori che effettuano voli le cui emissioni sono per la maggior parte attribuibili all'Italia.

Per facilitare la gestione del sistema ETS per il settore dell'aviazione, su incarico della Commissione Europea, Eurocontrol, cioè l'organismo europeo che partecipa con le varie agenzie nazionali al controllo del traffico aereo, mette a disposizione degli Stati Membri i dati necessari alla quantificazione delle emissioni per ogni operatore<sup>2</sup> attraverso una banca dati denominata *ETS support facility* (ETSSF).

Ai sensi della normativa in vigore, inoltre, quando un operatore aereo registra un numero totale di emissioni annue inferiore a 25.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> o quando un operatore aereo registra un numero totale di emissioni annue inferiore a 3.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> prodotte da voli da o per gli aerodromi situati in Paesi appartenenti al SEE, le sue emissioni sono considerate emissioni verificate se sono determinate utilizzando lo strumento per emettitori di entità ridotta alimentato da Eurocontrol.

### **2.2.1. Operatori aerei nel 2017 e 2018**

Rispettivamente con le delibere 5/2017 e 38/2018 e s.m.i, sono state approvate le **"Liste degli operatori aerei amministrati dall'Italia"** per l'anno 2017 e per l'anno 2018, ovvero gli operatori aerei che rientrano nel campo di applicazione della direttiva e sono amministrati dall'Italia per l'anno di conformità in questione.

Si fa presente che la delibera contenente la Lista degli operatori aerei amministrati dall'Italia può subire nel corso dell'anno delle modifiche come conseguenza di supplementi di istruttoria e/o contatti con gli operatori aerei e/o modifiche dei dati emissivi estratti dal data base di Eurocontrol a seguito di ricalcoli e adeguamenti di varia natura. Alla Delibera contenente la lista degli operatori aerei inclusi nel campo di applicazione, sono legati gli obblighi di conformità.

---

<sup>2</sup> Ad esempio i dati emissivi di ciascun operatore aereo, il numero di voli ricadenti in ETS effettuati, le relative distanze percorse.

## 2.2.2. Piani di monitoraggio

**Disposizioni normative:** *Gli operatori aerei amministrati dall'Italia sono tenuti all'invio all'Autorità Nazionale Competente del piano di monitoraggio delle emissioni del loro voli all'interno del campo di applicazione, secondo quanto previsto nel Reg. UE 601/2012, e al loro aggiornamento.*

Nel corso dell'anno **2017** il Comitato ha approvato o aggiornato **10** piani di monitoraggio inviati al Comitato da parte di operatori aerei amministrati dall'Italia.

Nel corso dell'anno **2018** il Comitato ha approvato o aggiornato **15** piani di monitoraggio inviati al Comitato da parte di operatori aerei amministrati dall'Italia.

## 2.2.3. Assegnazione e rilascio delle quote a titolo gratuito

**Disposizioni normative:** *Le quote sono state assegnate agli operatori aerei amministrati dall'Italia per l'intero periodo di riferimento (2013-2020) inizialmente con la Delibera del Comitato n.36/2011, successivamente revisionate ai sensi del Regolamento (UE) n. 421/2014 con le Delibere 27/2014 e 18/2017. Annualmente il Comitato provvede al rilascio. Gli operatori non inclusi nella lista non hanno diritto ad assegnazione gratuita e conseguente rilascio. Agli operatori aerei sono assegnate quote dedicate e non utilizzabili dagli impianti fissi, European Union Allowances Aviation (EUA A).*

Per il 2017, il Comitato ETS ha rilasciato **1.267.888** milioni di quote di emissione a titolo gratuito a **12** operatori aerei.

Per il 2018, il Comitato ETS ha rilasciato **1.316.333** milioni di quote di emissione a titolo gratuito a **11** operatori aerei.

## 2.2.4. Comunicazioni delle emissioni

**Disposizioni normative:** *come gli impianti stazionari, gli operatori aerei devono comunicare entro il 30 marzo di ogni anno le emissioni relative all'anno precedente. La comunicazione deve essere accompagnata da un attestato di verifica valido rilasciato da un ente verificatore accreditato presso Accredia per la certificazione degli adempimenti legati all'EU ETS. Per gli operatori di piccole dimensioni, la comunicazione può essere omessa e sostituita con la richiesta di utilizzare il dato emissivo certificato da Eurocontrol*

Con riferimento alle comunicazioni delle emissioni **2017** complessivamente, gli operatori aerei amministrati dall'Italia, hanno rendicontato emissioni per un totale di **1.906.187** tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.

Con riferimento alle comunicazioni delle emissioni **2018** gli operatori aerei amministrati dall'Italia hanno rendicontato emissioni per un totale di **1.887.079** tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.

## **2.3. Attività amministrative relative agli impianti di dimensioni ridotte c.d. "Piccoli emettitori"**

Dal primo gennaio 2013, 166 impianti «Piccoli Emettitori» sono stati esclusi in Italia dal campo di applicazione dell'EU ETS e sono soggetti a misure nazionali equivalenti. Si tratta di un elenco chiuso poiché le emissioni qualificanti per l'esclusione dal sistema sono quelle relative agli anni 2008-2009-2010 (ex art. 38 d.lgs. n. 30/2013) e gli impianti che non hanno fatto richiesta di esclusione nel 2012, qualora in possesso dei requisiti, potranno presentare richiesta in vista della quarta fase del sistema (2021-2030). Il numero di tali impianti è decresciuto nel tempo, a seguito di chiusure definitive oppure ridimensionamenti significativi delle installazioni che ne hanno comportato l'uscita *tout court* dal campo di applicazione della Direttiva ETS; solo in tre casi si è avuta la reintegrazione dell'impianto nel sistema EU ETS a causa del superamento delle 25.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq.

### **2.3.1. Piccoli emettitori: stato dell'arte**

Il sistema degli impianti di dimensioni ridotte ai sensi dell'articolo 38 del d.lgs. n. 30/2013 (c.d. sistema OPT-OUT) è disciplinato dalla Deliberazione 16/2013 del Comitato, successivamente integrata con delibere di dettaglio puntuale sugli aspetti amministrativi di competenza. Il sistema istituisce uno schema semplificato di monitoraggio e controllo delle emissioni di tipo "command and control": gli impianti hanno un certo numero di emissioni annue consentite oltre le quali devono corrispondere, al 30 giugno di ogni biennio, una compensazione in forma pecuniaria o restituire quote in numero pari alle emissioni rilasciate in atmosfera in eccesso. Come gli impianti in EU ETS, i Piccoli Emettitori devono monitorare e comunicare annualmente le proprie emissioni, secondo modalità semplificate sul piano amministrativo, ma comunque coerenti con i principi posti a base della normativa europea. Il ciclo di compensazione è biennale (2013-2014; 2015-2016; 2017-2018; 2019-2020). Il Comitato ETS è responsabile anche dell'aggiornamento del "Registro Nazionale Piccoli Emettitori (RENAPE)", che elenca gli impianti soggetti alle misure nazionali equivalenti e nel quale sono periodicamente annotati i dati salienti deliberati dal Comitato stesso relativi agli impianti, a partire dalle emissioni consentite e verificate, il piano di monitoraggio vigente, le eventuali rideterminazioni delle emissioni consentite, nonché l'assolvimento degli obblighi di conformità ai sensi dell'articolo 38 comma 4 del d.lgs. n. 30/2013.

Al 31/12/2018, i Piccoli Emettitori in attività erano n. 125 di cui n. 31 con emissioni inferiori alle 5.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq/anno, n. 6 in regime di sospensione; mentre 3 impianti sono rientrati in EU-ETS dopo aver superato la soglia delle 25.000 tonn CO<sub>2</sub>/anno.

### 2.3.2. Aggiornamento dei Piani di Monitoraggio

*Disposizioni normative: I Piccoli Emettitori devono monitorare le proprie emissioni in base ad un Piano di Monitoraggio approvato dal Comitato ETS ai sensi dell'articolo 38 comma 6 lett. a del d.lgs. n. 30/2013. Il Piano deve essere aggiornato in caso di cambi all'identità del gestore, modifiche significative della conformazione degli impianti o al processo produttivo, modifiche nella scelta delle metodologie di monitoraggio. Non essendo state previste modalità specifiche di aggiornamento delle autorizzazioni ad emettere, le deliberazioni di aggiornamento del Piano di Monitoraggio sono valide anche per l'attestazione dei cambi di gestore.*

Nell'anno 2017 (dal 1/1/2017 al 31/12/2017) sono state presentate **19 richieste di aggiornamento dei Piani di monitoraggio**, 9 delle quali legate a cambi nell'identità del gestore; 3 per ampliamenti o riduzioni della capacità produttiva dell'impianto superiori al 20%; 4 per modifiche significative del sistema di monitoraggio e altra casistiche.

Il Comitato ha approvato gli aggiornamenti dei Piani di monitoraggio, rendendo esecutive le disposizioni in materia di Piani di Monitoraggio per l'anno 2017, con le Deliberazioni nn. 65/2017, 96/2017, 114/2017, 130/2017, 32/2018, 64/2018 e 133/2018.

Nell'anno 2018 e parte del 2019 (dal 1/1/2018 al 31/05/2019), sono state presentate **10 richieste di aggiornamento dei Piani di monitoraggio**, 7 delle quali legate a cambi nell'identità del gestore.

Il Comitato ha approvato gli aggiornamenti dei Piani di monitoraggio, rendendo esecutive le disposizioni in materia di Piani di Monitoraggio per l'anno 2018 e per il primo semestre 2019, con le deliberazioni 133/2018 e 67/2019.

### 2.3.3. Rideterminazioni delle emissioni consentite

*Disposizioni normative: I Piccoli Emettitori hanno facoltà di richiedere l'incremento delle emissioni consentite in caso di ampliamenti alla capacità installata o alla capacità produttiva degli impianti, secondo quanto previsto dalla deliberazione n. 20/2015. Gli operatori hanno altresì l'obbligo di notificare al Comitato riduzioni sostanziali della capacità installata o della capacità produttiva degli impianti ai sensi dell'articolo 38 comma 6 lett. d del d.lgs. n. 30/2013, in base alle quali il Comitato riduce le emissioni consentite agli impianti.*

Nell'anno 2017 (dal 1/1/2017 al 31/12/2017) sono state svolte le istruttorie relative a **6** modifiche effettuate negli impianti i cui gestori hanno richiesto la rideterminazione delle emissioni: **3 per ampliamento della potenza termica installata** superiore al 20%; **1 per ampliamento della capacità di produzione** annuale dell'impianto superiore al 20%; **1 per modifiche al piano di monitoraggio** che comportano una variazione

delle emissioni superiore al 10% delle emissioni consentite; 1 per riduzione superiore al 20% della capacità di produzione annuale dell'impianto.

Nell'anno 2018 e parte del 2019 (dal 1/1/2018 al 31/05/2019) sono state svolte le istruttorie relative a 3 modifiche effettuate negli impianti i cui gestori hanno richiesto la rideterminazione delle emissioni: 2 per riduzione della potenza termica installata superiore al 20%; 1 per ampliamento della capacità di produzione annuale dell'impianto superiore al 20%;

#### 2.3.4. Comunicazione delle emissioni

*Disposizioni normative: i Piccoli Emittitori comunicano entro il 30 aprile di ogni anno le proprie emissioni relative all'anno precedente, ai sensi dell'articolo 38 comma 6 e 36 comma 10 ter del d.lgs. n. 30/2013. Le comunicazioni devono essere accompagnate da un attestato di verifica valido rilasciato da un ente verificatore, accreditato presso Accredia, come previsto dall'articolo 8 comma 2 della delibera 16/2013, salvo quelle dei «micro emittitori» (impianti con emissioni 2008-2010 <5.000t CO<sub>2</sub> eq./anno) che sono verificate dal Comitato, come previsto dall'articolo 8 comma 1 della delibera 16/2013, per ridurre gli oneri amministrativi a carico degli stessi impianti.*

*Il prossimo adempimento per la comunicazione delle emissioni 2018 è fissato al 30/04/2019.*

Con riferimento all'anno 2017 sono state esaminate n. 125 comunicazioni delle emissioni dei 127 impianti tenuti all'adempimento normativo: 31 di queste, relative agli impianti con emissioni medie annue del periodo 2008-2010 inferiori alle 5.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. e 96 per gli altri Piccoli Emittitori. Dalla verifica ed approvazione delle emissioni 2017 degli impianti di dimensioni ridotte, è emerso quanto sotto riportato.

Complessivamente, nel 2017 gli impianti Piccoli Emittitori hanno emesso poco meno di 1,1 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. (1.072.867 tonCO<sub>2</sub>eq.), contro i poco meno di 2 milioni di emissioni consentite (1.937.852 tonCO<sub>2</sub>eq) per lo stesso anno. Due impianti hanno superato la soglia delle 25.000 tonnellate nel 2017: uno solo di questi rientrerà nell'EU-ETS a partire dal gennaio 2018 in virtù della non applicabilità della disposizione per i gestori di centrali che sono strumentali al funzionamento strutture ospedaliere.

Tabella 1: Totale delle emissioni verificate per attività ETS nel 2017 degli impianti di dimensioni ridotte

Principale attività dell'allegato I della direttiva 2003/87/CE e s.m.i.	TOT Emissioni verificate 2017	Impianti che hanno superato la soglia di 25.000 t/anno CO <sub>2</sub> eq nel 2017
Ceramica e laterizi	600.352	1
Impianti di combustione	319.589	1
Carta e cartone	70.497	0
Lavorazioni metalli ferrosi e non ferrosi	39.490	0
Calce e gesso	19.997	0
Alluminio secondario	8.669	0
Vetro	7.489	0
Chimica	6.784	0
<b>TOTALE</b>	<b>1.072.867</b>	<b>2</b>

Fonte: Dati estratti dal Registro Nazionale Piccoli Emettitori (RENAPE) aggiornato al 30/06/2018

Le emissioni sono concentrate prevalentemente nei settori **ceramica e laterizi**, **produzione di energia** e **produzione di carta e cartone**, che sul totale degli impianti soggetti al regime Piccoli Emettitori, pesano in media rispettivamente per il **61%**, **23%** e il **6%**. In termini di emissioni verificate relative al 2017 il settore della ceramica e laterizi pesa per il 56%, il settore produzione di energia per il 30% e il settore di produzione di carta e cartone per il 7%.

Figura 16: Emissioni consentite al 2020 ed emissioni verificate al 2017 degli impianti Piccoli Emittitori

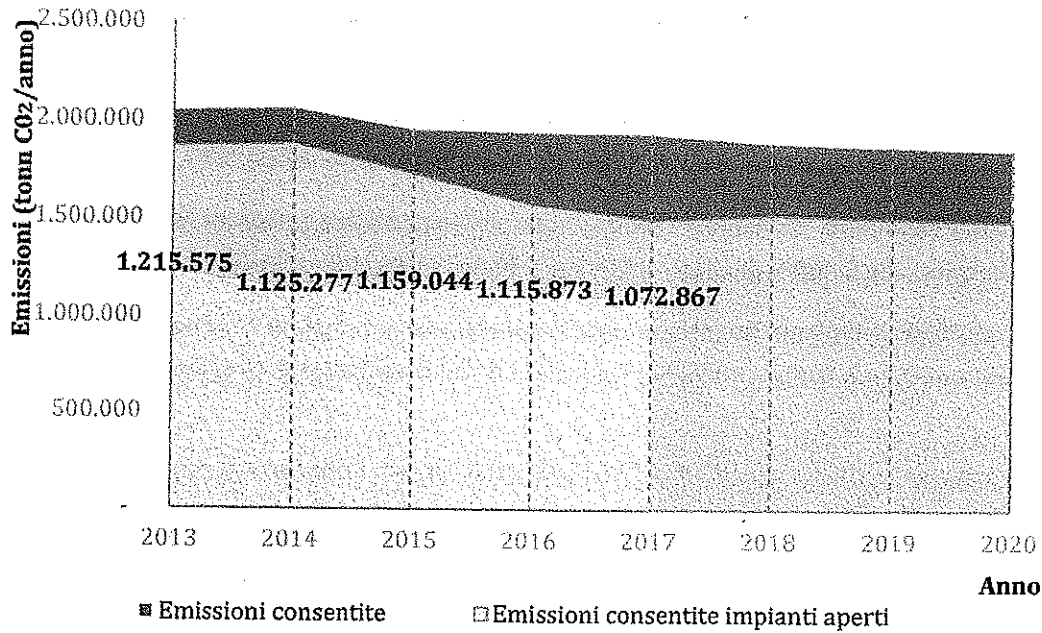
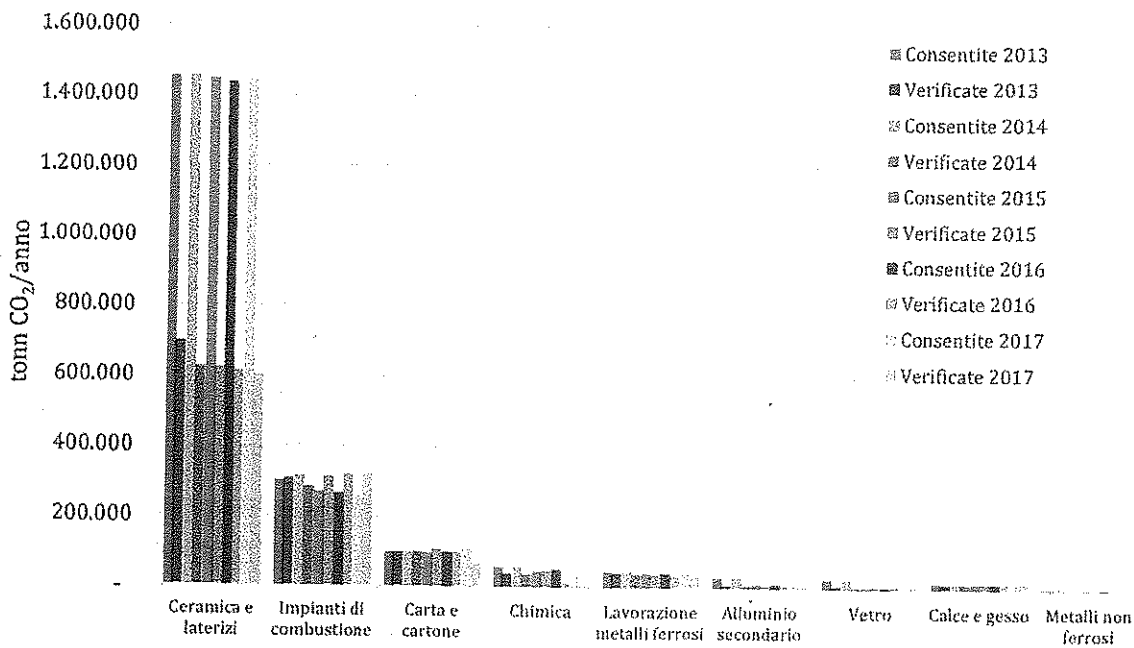


Figura 17: Emissioni verificate degli impianti Piccoli Emittitori per settore





Con riferimento all'anno 2018 119 gestori di impianti di dimensioni ridotte al 31/12/2018 in stato di "aperto", erano tenuti ad adempiere all'obbligo di monitoraggio e di comunicazione delle emissioni relative al 2018 ai sensi dell'articolo 38 comma 6 lett. a del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30. Per ragioni di completezza, il perimetro dei Piccoli Emettitori si compone di ulteriori 7 impianti i cui gestori, secondo quanto previsto dalla delibera 26/2013 (art. 2), non sono tenuti ad adempiere all'obbligo della comunicazione delle emissioni in quanto in stato di "inattività" per l'intero anno solare 2018.

Delle 119 comunicazioni esaminate, 29 di queste sono relative agli impianti con emissioni medie annue del periodo 2008-2010 inferiori alle 5.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. e 90 per gli altri Piccoli Emettitori.

Complessivamente, nel 2018 gli impianti Piccoli Emettitori hanno emesso poco più di 1 milione di tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. (1.017.698 tonCO<sub>2</sub>eq.), contro 1.376.305 tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente di emissioni consentite per lo stesso anno.

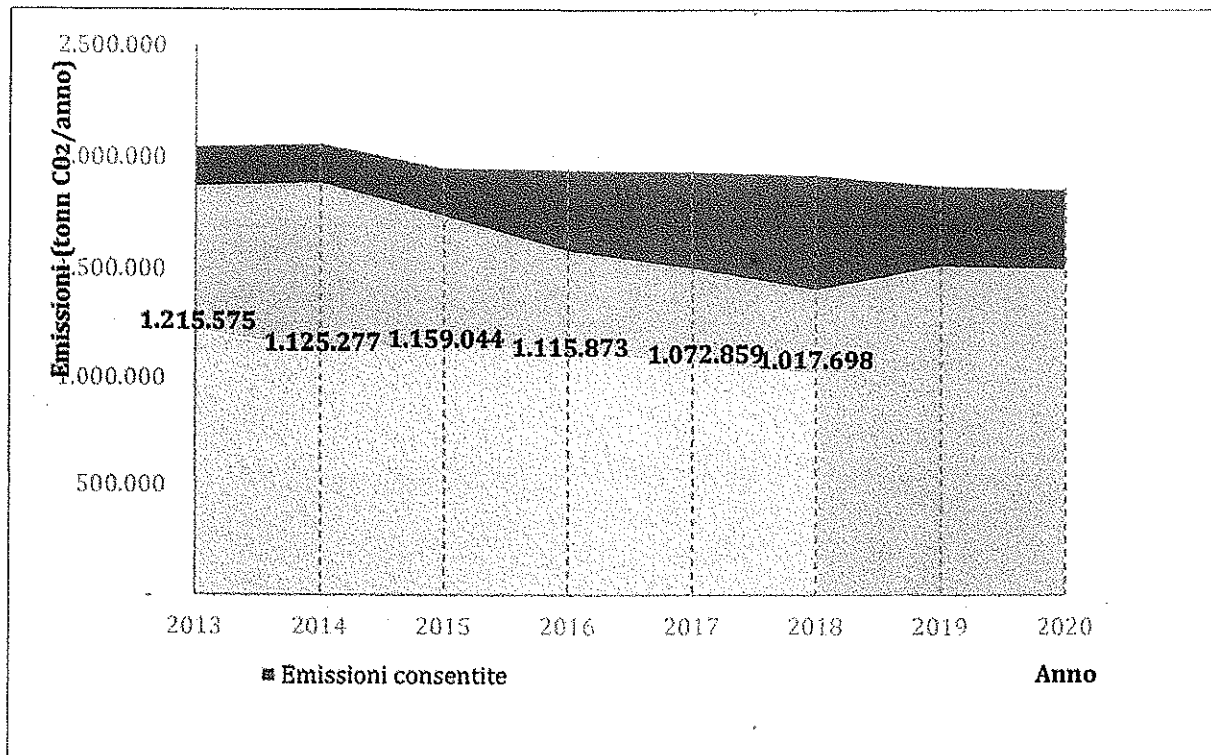
Tabella 2 Totale delle emissioni verificate per attività ETS nel 2018 degli impianti di dimensioni ridotte

Principale attività dell'allegato I della direttiva 2003/87/CE e s.m.i.	TOT Emissioni verificate 2018	Impianti che hanno superato la soglia di 25.000 t/anno CO <sub>2</sub> eq nel 2018
Ceramica e laterizi	558.117	0
Impianti di combustione	314.873	1
Carta e cartone	75.094	0
Calce e gesso	21.959	0
Lavorazione metalli ferrosi	20.176	0
Alluminio secondario	8.892	0
Chimica	7.447	0
Vetro	7.297	0
Metalli non ferrosi	3.843	0
<b>TOTALE</b>	<b>1.017.698</b>	<b>1</b>

Fonte: Dati estratti dal Registro Nazionale Piccoli Emettitori (RENAPE) aggiornato al 25/06/2019

Le emissioni sono concentrate prevalentemente nei settori **ceramica e laterizi, produzione di energia e produzione di carta e cartone**, che sul totale degli impianti soggetti al regime Piccoli Emettitori, pesano in media rispettivamente per il 57%, 28% e il 7%. In termini di emissioni verificate relative al 2018 il settore della ceramica e laterizi pesa per il 55%, il settore produzione di energia per il 31% e il settore di produzione di carta e cartone per il 7%.

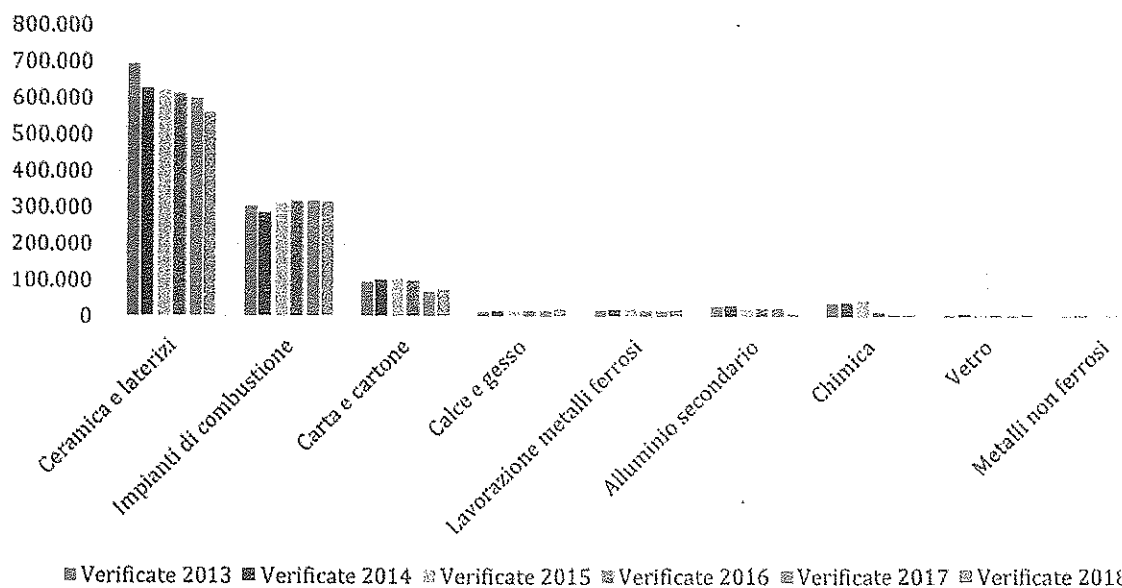
Figura 18: Emissioni consentite al 2020 ed emissioni verificate al 2018 degli impianti Piccoli Emittitori



Fonte: Elaborazione Comitato ETS, 2019

Figura 19: Emissioni verificate degli impianti Piccoli Emittitori per settore

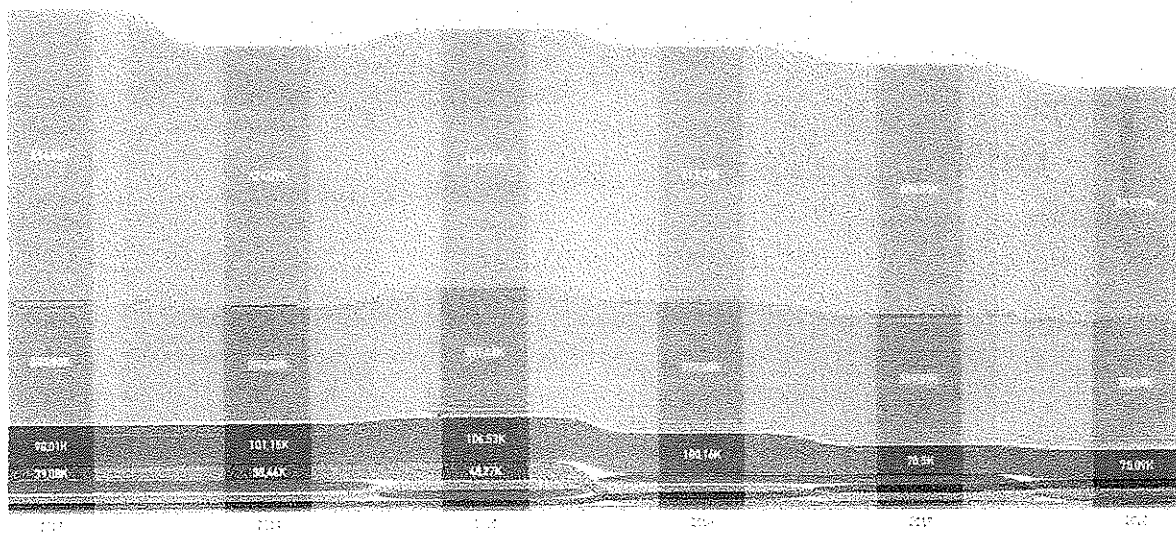
### Emissioni verificate per settore ed anno



Fonte: Elaborazione Comitato ETS, 2019

Figura 20: Andamento delle emissioni verificate per anno e settore in kt CO<sub>2</sub> eq, nel III periodo

Settore TI • Energia elettrica • Trasporti • Edilizia e attività di CoA non energetiche • Industria e artigianato • Agricoltura • Altri • Altri • Altri • Altri



### **3. Attività nazionali di gestione della sezione italiana del Registro dell'Unione**

In seguito alla revisione della Direttiva 2003/87/CE avvenuta nel 2009, a far data dal 2012 in Italia le operazioni relative ai conti dei singoli operatori rientranti del campo di applicazione del sistema di Emissions Trading Europeo (EU ETS) sono state centralizzate in un unico registro, mantenuto dalla Commissione Europea e condiviso da 31 paesi (i 28 paesi dell'Unione più Islanda, Liechtenstein e Norvegia che hanno aderito al sistema EU ETS).

Come detto precedentemente, il Registro dell'Unione è una banca dati on-line organizzata in una struttura di conti elettronici intestati ai partecipanti all'EU ETS (gestori di impianti stazionari, operatori aerei, trader) e assimilabile a un sistema di internet banking: dopo l'accesso al sistema, gli utenti hanno la possibilità di visualizzare i propri conti, ricevere da e/o trasferire verso altri conti le unità elettroniche a bilancio.

Il Registro dell'Unione serve a garantire l'accurata contabilizzazione di tutte le unità elettroniche (quote di emissioni e crediti da attività di progetto) generate e rilasciate nell'ambito dell'EU ETS o in quello del Protocollo di Kyoto, mantenendo traccia della loro proprietà e dei loro trasferimenti.

Serve inoltre a iscrivere le emissioni annuali verificate di ciascun operatore EU ETS e ad accertare che questi adempiano ai propri obblighi di compensazione delle stesse.

Non si tratta quindi di una piattaforma di scambio e le contrattazioni esulano dal Registro.

Tutte le operazioni sono controllate e autorizzate dal Log centrale dell'Unione Europea che garantisce il rispetto delle regole dell'EU ETS.

La Commissione Europea garantisce inoltre l'elevata sicurezza del sistema grazie a una molteplicità di misure volte a contrastare attacchi informatici, attività fraudolente e criminose.

In base all'art. 28 del d.lgs. n. 30/2013 l'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) svolge le funzioni di amministratore della sezione italiana del Registro dell'Unione.

Tale compito prevede la gestione dei conti nazionali e il mantenimento di tutti quelli intestati agli operatori EU ETS, ai verificatori accreditati e alle persone fisiche e giuridiche che prendono parte al commercio di emissioni su base volontaria, nonché l'attuazione delle disposizioni del Comitato nazionale per la gestione della Direttiva 2003/87/CE e di quanto previsto dai regolamenti europei sui registri.

Per svolgere queste attività, l'amministratore del Registro partecipa agli incontri del gruppo di lavoro degli amministratori di registro europei e fa parte della Segreteria Tecnica del suddetto Comitato. L'amministratore del Registro garantisce inoltre il supporto agli utenti, in particolar modo durante il periodo di *compliance*, tramite un servizio di helpdesk e l'elaborazione di materiali informativi, documenti e procedure, che rende disponibili su un sito web dedicato.

Nel 2017 e nel 2018, oltre alle consuete attività di gestione ordinaria sopra menzionate, sono state svolte attività di comunicazione e supporto agli utenti in relazione ai seguenti eventi straordinari: sondaggio sulla progettazione dell'interfaccia rivolto a tutti gli utenti del Registro; applicazione del regolamento UE n. 2016/679 sulla privacy e sul trattamento dei dati personali (GDPR); modifica dell'URL di riferimento del Registro; verifica triennale dei dati di tutti gli utenti e dei titolari dei conti (*know your customer checks*).

### **3.1. Uso dei crediti derivanti da attività di progetto**

Per quanto riguarda l'utilizzo dei crediti derivanti da attività di progetto del Protocollo di Kyoto (CER e ERU) in ambito EU ETS, il regolamento CE 389/2013 (sezione 6) prevede la possibilità di scambiare gli stessi con quote in base a quantitativi ammissibili calcolati per ciascun impianto/operatore aereo.

Le quote ottenute in seguito allo scambio vengono poi utilizzate dagli operatori ai fini della *compliance* e/o del *trading*.

Nel corso dell'anno 2017 e del 2018 l'ammontare complessivo di crediti scambiati dagli operatori italiani è stato rispettivamente di **1.330.339 tonnellate di CO2** e di **5.140.910 tonnellate di CO2**.

## **4. Sanzioni irrogate dal Comitato nel corso degli anni 2017 e 2018**

### **4.1. Le sanzioni irrogate**

Nel corso dell'anno 2017 sono stati adottati n. 58 verbali di accertamento ai sensi della legge n. 689/1981 per violazioni degli obblighi previsti dal d.lgs. n. 30/2013 (e in particolare dell'articolo 36 e 38). Di questi verbali sanzionatori n. 15 sono stati adottati nei confronti di operatori aerei e n. 43 nei confronti di impianti fissi.

Di questi soggetti sanzionati, alcuni hanno ricevuto più di una sanzione, quindi i soggetti sanzionati sono in tutto:

- 11 operatori aerei,
- 26 impianti fissi;
- 7 piccoli emettitori.

Alcuni verbali, sono stati adottati per sanzionare più violazioni contestualmente, quindi, facendo riferimento alla tipologia di violazioni, possono essere individuate le seguenti tipologie di inadempimento:

- n. 5 casi di mancata comunicazione della cessazione totale dell'attività ai sensi dell'art. 24, d.lgs. n. 30/2013;
- n. 15 casi di mancata comunicazione della cessazione parziale dell'attività ai sensi dell'art. 25, d.lgs. n. 30/2013;
- n. 12 casi di mancata comunicazione delle emissioni ai sensi dell'art. 34, d.lgs. n. 30/2013;
- n. 9 casi di mancata restituzione delle emissioni ai sensi dell'art. 32, d.lgs. n. 30/2013;
- n. 1 caso di esercizio di un'attività elencata all'allegato I del d.lgs. n. 30/2013 senza autorizzazione ai sensi degli artt. 4 e 13, d.lgs. n. 30/2013;
- n. 9 casi di sanzioni nei confronti di operatori aerei per mancato invio del piano di monitoraggio ai sensi dell'art. 10, d.lgs. n. 30/2013;
- n. 2 casi di sanzioni ad impianti di ridotte dimensioni per mancata comunicazione delle emissioni ai sensi dell'art. 36, comma 10-ter, lett. c), d.lgs. n. 30/2013;
- n. 2 casi di sanzioni ad impianti di ridotte dimensioni per mancata comunicazione del piano di monitoraggio ai sensi dell'art. 36, comma 10-ter, lett. b), d.lgs. n. 30/2013;
- n. 3 casi di impianti di ridotte dimensioni che hanno emesso una quantità di emissioni superiore a quella determinata ai sensi dell'art. 36, comma 10-bis e art. 38, comma 4, d.lgs. n. 30/2013.

Le sanzioni pagate ammontano complessivamente a n. 16, di cui n. 3 relative ad operatori aerei, n. 3 relative a impianti di ridotte dimensioni e n. 10 relative ad impianti fissi.

Le sanzioni archiviate mediante provvedimento formale (ordinanza di archiviazione) per motivi diversi dall'avvenuto pagamento della sanzione amministrativa ammontano a n. 14.

Avverso i verbali adottati nel corso dell'anno 2017 è stato proposto ricorso giurisdizionale solo nei confronti del verbale di accertamento n. 45/2017, il quale tuttavia non è stato successivamente depositato presso il TAR competente, come comunicato dall'Avvocatura Generale dello Stato con nota prot. 3632/CLE del 14.03.2018.

Nel corso dell'anno 2018 sono stati adottati n. 14 verbali di accertamento ai sensi della legge n. 689/1981 per violazioni degli obblighi previsti dal d.lgs. n. 30/2013. Di questi verbali sanzionatori n. 10 sono stati adottati nei confronti di operatori aerei e n. 4 nei confronti di impianti fissi.

Quanto alla tipologia di violazione sanzionata, considerando che in alcuni casi lo stesso verbale contiene più di una sanzione con riferimento a diverse violazioni commesse dallo stesso soggetto, si rappresenta quanto segue:

- n. 1 caso di per mancata comunicazione della cessazione totale dell'attività ai sensi dell'art. 24, d.lgs. n. 30/2013;
- n. 1 caso di mancata comunicazione della cessazione parziale dell'attività ai sensi dell'art. 25, d.lgs. n. 30/2013;
- n. 10 casi di mancata restituzione delle emissioni ai sensi dell'art. 32, d.lgs. n. 30/2013;
- n. 6 casi di mancata comunicazione delle emissioni ai sensi dell'art. 34, d.lgs. n. 30/2013;
- n. 5 casi di mancata comunicazione del piano di monitoraggio (operatore aereo);

Di questi, n. 4 casi di sanzionatori (n. 6/2018, n. 7/2018 e n. 14/2018) sono stati archiviati.

Solo un verbale sanzionatorio (n. 4/2018) è stato pagato.

## **4.2. Criticità relative al sistema sanzionatorio**

L'applicazione della disciplina sanzionatoria prevista dall'articolo 36 del d.lgs. n. 30/2013 e il relativo procedimento volto all'accertamento e alla contestazione dell'illecito, ai sensi della legge n. 689/1981, hanno evidenziato alcune criticità:

- a) Importo e modulabilità della pena pecuniaria

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

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

Per quanto concerne l'ipotesi di esercizio senza autorizzazione, l'importo della sanzione, ed in particolare la parte variabile, non è commisurato alle effettive capacità economiche dell'autore dell'illecito, ma esclusivamente alla quantità di emissioni prodotte. Difatti, salvo la possibilità di determinare la voce fissa della sanzione tra un minimo e un massimo, in applicazione dei parametri di cui all'articolo 11 della legge n. 689/1981, la sanzione è quantificata esclusivamente in base al numero delle emissioni rilasciate in atmosfera, numero moltiplicato per l'importo fisso di 100 euro. Ciò può dar luogo (in tal senso la casistica ha fornito prova di ciò) a sanzioni esorbitanti dell'ordine di svariati milioni di euro, che possono portare, in taluni casi, persino al dissesto economico degli operatori sanzionati.

Analoghe considerazioni valgono per l'ipotesi di omessa restituzione.

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

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

La presenza di una sanzione pecuniaria fissa e non modulabile, pari a 100 euro per ogni quota non restituita, impedisce, in concreto, all'Autorità Nazionale di esercitare il proprio potere discrezionale, di talché non è possibile individualizzare la sanzione modulandone l'entità alla luce della tipologia e gravità della violazione, nonché all'intensità dell'elemento soggettivo (si veda Corte Cost. n. 299 del 1992, con riferimento all'entità



delle sanzioni penali; si veda anche art. 11 della legge n. 689 del 1981, con riferimento all'esigenza di una commisurazione discrezionale della sanzione amministrativa pecuniaria).

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

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

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

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

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

Alcuni operatori aerei inclusi nel campo di applicazione della normativa ETS sono di nazionalità extra UE e sono operatori non commerciali, effettuano cioè attività aerea privata. Tali operatori aerei, che utilizzano solitamente aeromobili di piccole dimensioni, non sono presenti nel registro dello Stato di appartenenza, in quanto operano senza necessità di disporre di una Licenza di esercizio che consenta loro di operare trasporto pubblico di passeggeri. Questa fattispecie rende di difficile individuazione la sede legale degli operatori aerei in questione ai fini della notifica delle comunicazioni ufficiali, come ad esempio le contestazioni e degli adempimenti conseguenti in caso di inottemperanza della norma.

Posto che, secondo la Corte di cassazione<sup>3</sup>, l'ordinanza-ingiunzione ex lege 24 novembre 1981 n. 689 è un titolo paragiudiziale, in tutto e per tutto assimilabile, quanto alla natura e agli effetti, al decreto ingiuntivo immediatamente esecutivo, tuttavia, nel caso in cui il l'operatore aereo abbia sede legale in un paese extra UE, l'esito della procedura esecutiva presenta, ad oggi, particolari criticità: occorre verificare, di volta in volta, la sussistenza di una convenzione bilaterale che garantisca la tutela del credito in ambito internazionale. In mancanza di accordi o trattati internazionali siglati dal nostro Paese<sup>4</sup>, potrebbe accadere che, pur sussistendo una sentenza di condanna ovvero un decreto ingiuntivo - al quale è assimilata l'ordinanza-ingiunzione ex lege n. 689/1981 - nei confronti di un debitore straniero, non sia possibile recuperare concretamente il proprio credito, in quanto il provvedimento ottenuto non viene riconosciuto nel paese del debitore.

<sup>3</sup> Cass., 26 ottobre 1991, n. 11421, in motivazione; Cass., 2 ottobre 1991, n. 10269, in motivazione; Cass., 24 settembre 1991, n. 9944, in motivazione, richiamate da Cass., Sez. un., 17 novembre 2016, n. 23397, in motivazione, § 9.

<sup>4</sup> Cfr. sito del Ministero della giustizia.

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

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

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

Resta peraltro il fatto che gli operatori aerei stranieri dovrebbero eleggere domicilio sul territorio italiano, come peraltro previsto dal d.lgs. n. 30/2013, cosa che è avvenuta soltanto in pochissimi casi ad oggi. La mancata elezione di domicilio in Italia rende certamente più complessi i rapporti e la reperibilità di tali operatori. Sarebbe auspicabile l'introduzione di una specifica sanzione per gli operatori aerei amministrati dall'Italia che non eleggono domicilio nel territorio italiano.

## 5. Aste di quote di emissione

La Direttiva "Emissions Trading" all'art. 10 sancisce dal 2013 la vendita all'asta delle quote di emissione come ulteriore metodo di allocazione dei diritti ad emettere. L'Italia, attraverso una procedura di appalto congiunto europeo, ha selezionato la piattaforma comune sulla quale si svolgono le aste. I proventi vengono successivamente redistribuiti agli Stati Membri. L'attività non è quindi svolta dal Comitato ETS tuttavia si ritiene utile fornire un quadro d'insieme dell'andamento e i risultati della vendita delle quote ETS.

### Risultati 2017

Nel corso del 2017, i volumi di EUA complessivamente messi all'asta su tutte le piattaforme sono cresciuti, rispetto all'anno precedente, di circa 236 milioni di quote, ossia del +33%, principalmente per via della fine del *backloading*, che nel 2016 aveva ridotto i volumi all'asta di 200 milioni di EUA. Sono state collocate all'asta dagli Stati Membri un totale di 951 milioni di *European Union Allowances* (EUA) e circa 4,7 mln di *European Union Allowances Aviation* (EUA A).

Le prime hanno generato proventi per quasi **5,5 miliardi di euro**, in aumento di circa 1,8 mld di euro rispetto al 2016 grazie all'aumento congiunto di volumi e prezzi, le seconde per **oltre 34 milioni di euro**.

Figura 21: Proventi EUA nel 2017 per Stato Membro

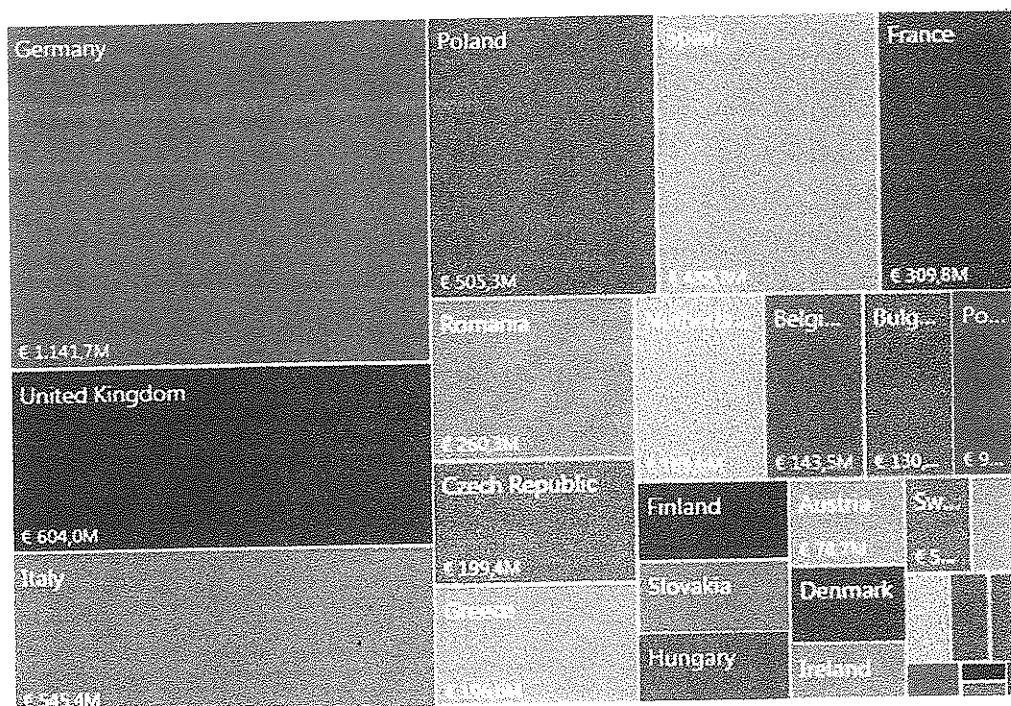
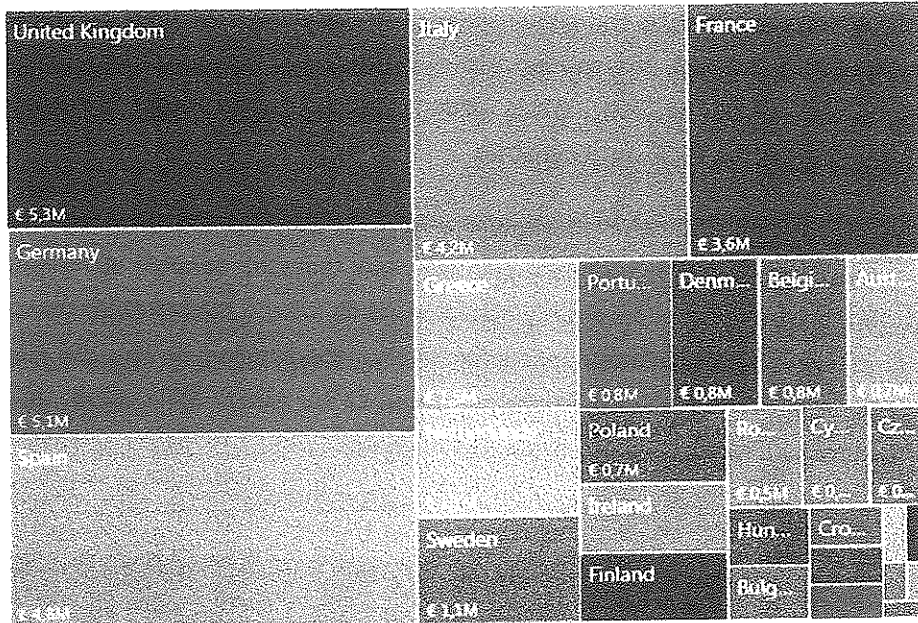


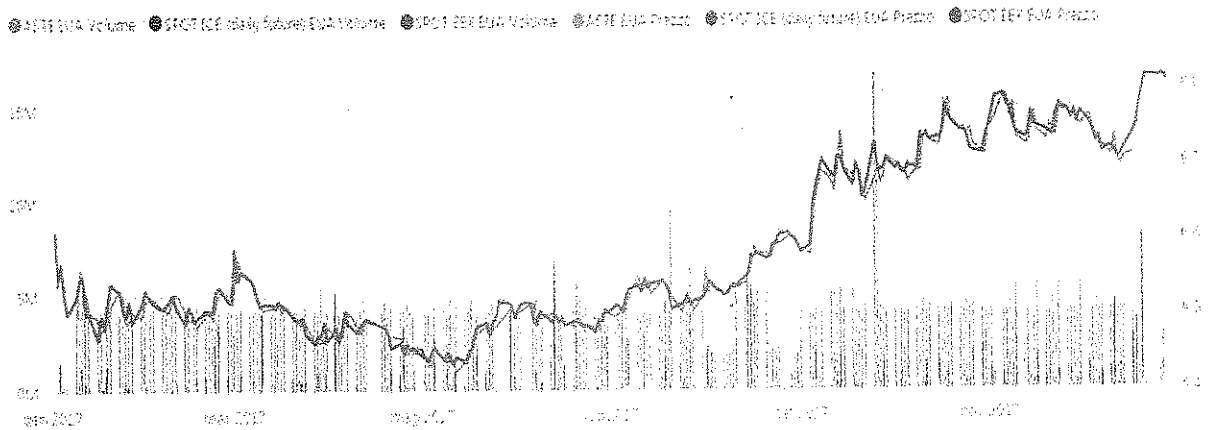
Figura 22: Proventi EUA A nel 2017 per Stato Membro



Fonte: GSE, Rapporto Aste CO<sub>2</sub>, 2017)

L'Italia nel 2017 ha collocato oltre **94,7 milioni di EUA**, con proventi per oltre **545 milioni di euro**. Sono state inoltre collocate **590 mila EUA A**, realizzando oltre **4,2 milioni di euro**. I ricavi dell'Italia relativi alle EUA rappresentano il 9,93% del totale dei proventi realizzati su tutte le piattaforme nello stesso periodo, e il Paese si conferma **terzo per volumi legati alle EUA** e **quarto rispetto alle EUA A**.

Di seguito un grafico che rappresenta il confronto tra prezzi e volumi delle EUA sul mercato primario (aste) e secondario spot (EEX ed ICE) nel 2017



Fonte: Elaborazione GSE su dati Thomson Reuters

## Risultati 2018

Nel corso del 2018, i volumi di EUA complessivamente messi all'asta su tutte le piattaforme hanno generato, per tutti gli Stati membri, proventi per 14,1 miliardi d'euro, con un ampio aumento di circa 8,6 miliardi di euro rispetto al 2017 (+156%), grazie all'aumento del prezzo medio ponderato sui volumi, passato da 5,77 euro nel 2017 a 15,39 euro nel 2018.

I volumi sono al contrario diminuiti nel 2018, rispetto al 2017, principalmente per la riduzione annuale del tetto emissivo europeo (*cap*) e per la posticipazione delle aste tedesche da metà novembre 2018 a inizio 2019. Il quantitativo di EUA messo all'asta complessivamente da tutte le piattaforme, per conto degli Stati membri, è pertanto **leggermente diminuito**, passando da circa 951,2 milioni di EUA a 915,8 milioni. Sono state, infine, collocate all'asta dagli Stati Membri un totale di 5,6 milioni di *European Union Allowances Aviation* (EUA A), in crescita rispetto al 2017 (circa +0,9 milioni).

Figura 23: Proventi EUA nel 2018 per Stato Membro

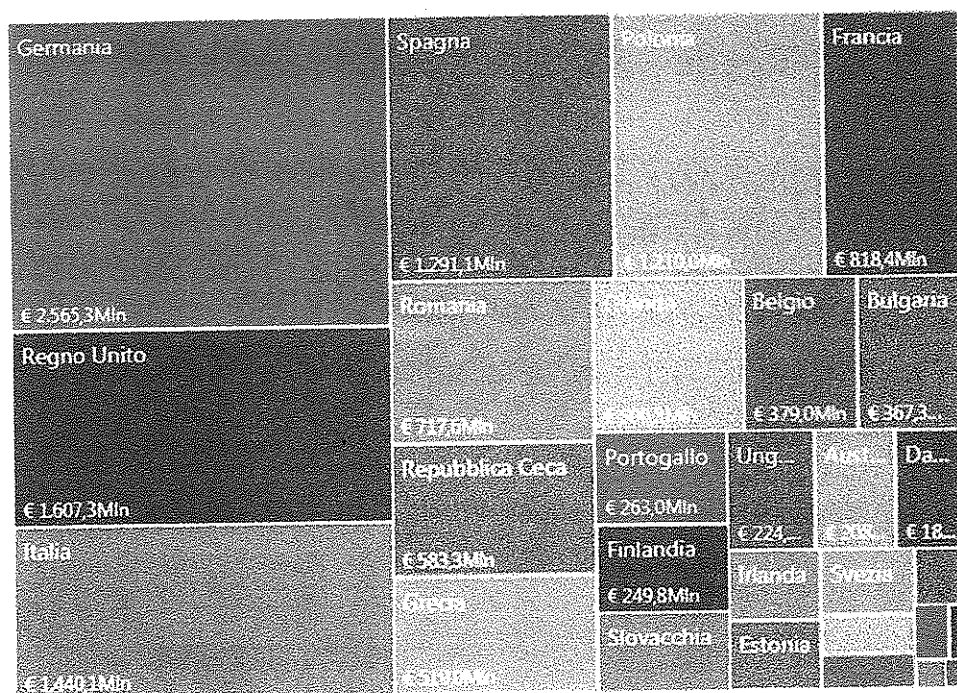
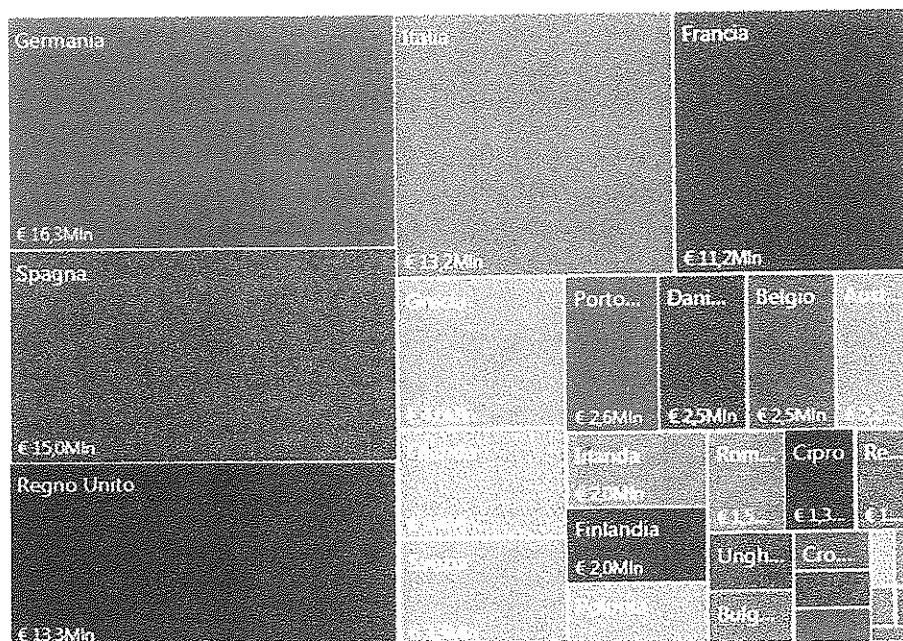


Figura 24: Proventi EUA A nel 2018 per Stato Membro



Fonte: GSE, Rapporto Aste CO<sub>2</sub>, 2018)

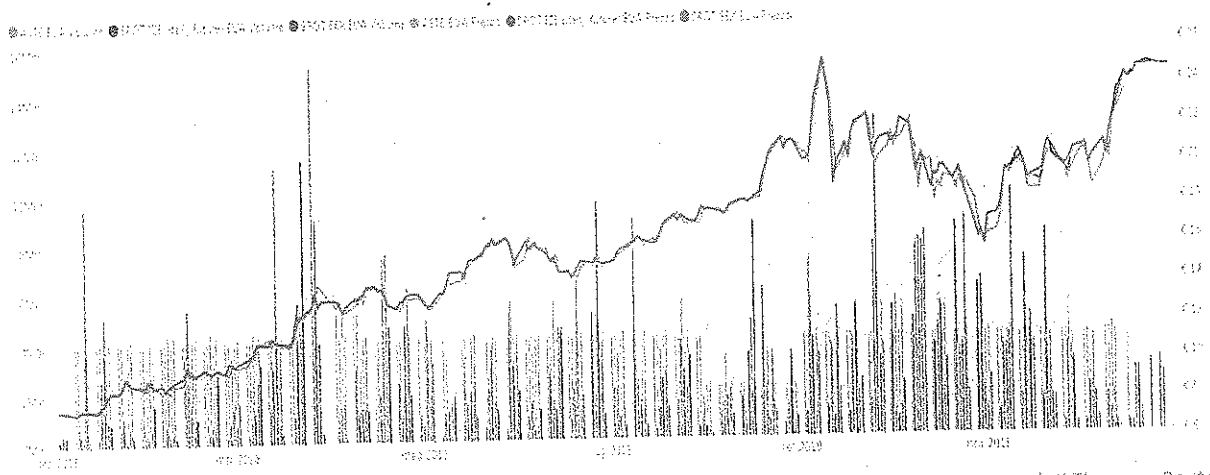
L'Italia nel 2018 ha collocato circa 93 milioni di EUA, ad un prezzo medio ponderato di 15,43 euro, con proventi per oltre **1,4 miliardi di euro** (circa il triplo di quanto incassato nel 2017 – cfr. para “Risultati 2017”). Sono state, inoltre, collocate 699.500 EUA A, 109,5 mila quote in più del 2017, ad un prezzo medio pesato di 18,90 euro, registrando proventi aviazione complessivamente pari a 13,2 milioni d’euro.

I ricavi dell'Italia relativi alle EUA rappresentano circa il 10% del totale dei proventi realizzati su tutte le piattaforme nello stesso periodo: il Paese si conferma **terzo per volumi legati alle EUA e quarto rispetto alle EUA A**.

Per dettagli sulle attività di collocamento e l'analisi dell'andamento delle aste si veda il *Rapporto GSE sulle aste di quote di emissione 2018*<sup>5</sup>.

Di seguito un grafico che rappresenta il confronto tra prezzi e volumi delle EUA sul mercato primario (aste) e secondario spot (EEX ed ICE) nel 2018

<sup>5</sup> Cfr. GSE, Rapporto sulle Aste di quote europee di emissione, 15/2/2019, disponibile anche su <[https://www.gse.it/documenti\\_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20ASTE%20CO2/190228\\_Rapporto\\_GSE\\_Aste\\_ANNUALE\\_2018\\_PUBBLICO.pdf](https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20ASTE%20CO2/190228_Rapporto_GSE_Aste_ANNUALE_2018_PUBBLICO.pdf)>



Fonte: Elaborazione GSE su dati Thomson Reuters



SENATO DELLA REPUBBLICA  
Segretariato Generale

23 AGO. 2019

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA  
DEL TERRITORIO E DEL MARE  
Uffici di diretta collaborazione del Ministro

REGISTRO UFFICIALE - USCITA  
Prot. 0019639/UDCM del 22/08/2019

*Il Ministro dell'Ambiente  
e della Tutela del Territorio e del Mare*

5104

*Per il Prof. Costa, con Elisabetta*

Lo *European Union Emissions Trading Scheme* (EU ETS) è il sistema per lo scambio di quote di emissione di gas serra finalizzato alla riduzione nell'Unione europea delle emissioni nei settori energivori o produttori di energia e disciplinato dalla Direttiva 2003/87/CE e successive modificazioni (direttiva ETS).

L'EU ETS è un sistema "cap&trade" perché fissa un tetto massimo ("cap") alla quantità totale di emissioni consentite da parte di tutti i soggetti vincolati dal sistema, ma consente ai partecipanti di acquistare e vendere sul mercato ("trade") diritti di emissione di CO<sub>2</sub> ("quote") in corrispondenza delle emissioni prodotte da ciascuno, al fine di rispettare gli adempimenti previsti dalla normativa. Il cap, quantitativo totale delle quote in circolazione nel Sistema, è definito a livello europeo in funzione degli obiettivi di riduzione dei gas ad effetto serra.

A livello nazionale, l'EU ETS regola oltre 1.000 installazioni, nel campo della produzione di elettricità, attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, cemento, ceramica e laterizi, vetro, carta, alluminio, chimica. A questi impianti si aggiungono circa 130 "piccoli emettitori", ossia impianti con emissioni inferiori a 25.000 tonnellate di CO<sub>2</sub>eq, dotati di una potenza termica installata inferiore a 35 MW.

Dal 2012 sono inoltre inclusi nello schema anche gli operatori aerei.

Ai sensi dell'art. 4 comma 3 del decreto legislativo n. 30 del 13 marzo 2013, che recepisce nell'ordinamento italiano la direttiva ETS, trasmetto la Relazione sulle attività svolte nel biennio 2017-2018 dal *Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto* (Comitato ETS), Autorità nazionale competente per l'attuazione della direttiva ETS.

Sergio Costa

*Per il Prof. Costa*

SENATO DELLA REPUBBLICA  
GABINETTO DEL PRESIDENTE  
23 AGO. 2019  
Prot. n° 8731-2019  
Cod. N°

Al Presidente del Senato della Repubblica  
Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati  
Palazzo Madama  
00187 ROMA

