

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 172

RISOLUZIONE DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

(Relatore DALLA ZUANNA)

approvata il 26 ottobre 2016

SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO ALLE RIDUZIONI ANNUALI VINCOLANTI DELLE EMISSIONI DI GAS A EFFETTO SERRA A CARICO DEGLI STATI MEMBRI NEL PERIODO 2021-2030 PER UN'UNIONE DELL'ENERGIA RESILIENTE E PER ONORARE GLI IMPEGNI ASSUNTI A NORMA DELL'ACCORDO DI PARIGI E RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (UE) N. 525/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO AD UN MECCANISMO DI MONITORAGGIO E COMUNICAZIONE DELLE EMISSIONI DI GAS A EFFETTO SERRA E DI COMUNICAZIONE DI ALTRE INFORMAZIONI IN MATERIA DI CAMBIAMENTI CLIMATICI (COM (2016) 482 DEFINITIVO)

ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 27 ottobre 2016

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	5

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 per un'Unione dell'energia resiliente e per onorare gli impegni assunti a norma dell'Accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici;

considerato che la proposta stabilisce gli obiettivi annuali nazionali di riduzione dei gas a effetto serra nei settori non coperti dal sistema per scambio di emissioni (ETS), in linea con l'obiettivo fissato dal Quadro 2030 per l'energia e il clima (riduzione del 30 per cento rispetto ai valori del 2005 in base al PIL *pro capite* e in modo efficace rispetto ai costi) e stabilisce inoltre gli impegni dell'Unione europea nell'ambito dell'Accordo di Parigi sul clima;

visto l'articolo 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che sancisce le competenze dell'Unione europea in materia di cambiamenti climatici, ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191;

valutata la conformità della proposta in esame al principio di sussidiarietà poiché il cambiamento climatico è un problema transfrontaliero che non può essere risolto unicamente con un'azione nazionale o locale ed è necessario il coordinamento dell'azione a livello europeo e, ove possibile, a livello globale;

riscontrato il rispetto del principio di proporzionalità, poiché la proposta non reca interventi ulteriori rispetto a quanto strettamente necessario per conseguire l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra dell'Unione europea relativo al periodo 2021-2030,

esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

l'Italia è forse il Paese europeo dove sono più sviluppati i settori non ETS, sia dal punto di vista assoluto che relativo, specialmente a causa dell'enorme diffusione delle piccole e medie imprese (PMI). Determinare il livello di diminuzione di gas serra richiesta al nostro Paese nei settori non ETS entro il 2030 solo in base al PIL *pro capite* rischia di penalizzare fortemente l'industria nazionale. Rispetto alle possibilità e alle difficoltà di riduzione, a parità di PIL *pro capite*, altra cosa è un'economia basata,

ad esempio, sulla finanza, o sulla manifattura. Va quindi valutata la possibilità di utilizzare un indicatore meno grezzo per determinare gli impegni dei diversi Paesi, ad esempio tenendo conto di quanta parte del PIL viene prodotta mediante tecnologie *green* ed energie rinnovabili;

i settori non ETS – come il residenziale e i trasporti – sono quelli che hanno contribuito in maniera sensibilmente meno significativa agli sforzi di mitigazione dei cambiamenti climatici, e sono quindi quelli che offrono un margine d'azione sicuramente superiore, in particolare per quando riguarda il potenziale di riduzione dei consumi energetici;

gli ambiziosi obiettivi posti all'Italia dalla Commissione, possono essere perseguiti, sempre che il Governo, il Parlamento e tutte le filiere dei settori non ETS inizino fin da subito una grande trasformazione verso l'economia circolare, l'efficienza energetica spinta, il risparmio, eccetera;

il Governo – oltre ad adeguare le normative per favorire il raggiungimento degli obiettivi – monitori con grande attenzione quanto accade in conseguenza dei cambiamenti normativi stessi. In particolare, il Governo verifichi se e come i diversi settori non ETS sono in grado di raggiungere gli obiettivi posti, eventualmente intervenendo con sistemi di sgravi agli investimenti di innovazione energetica, o applicando i sistemi di compensazione previsti del documento;

il Governo mantenga una stretta interlocuzione con le aziende protagoniste dei settori produttivi non ETS, in modo da proporre politiche che ne esaltino (e non ne penalizzino) le capacità competitive. Occorrerà predisporre una *governance* istituzionale delle politiche ambientali ed industriali, in grado di assicurare l'integrazione delle decisioni, garantire un quadro regolatorio certo, stabile nel tempo ed uniforme su tutto il territorio nazionale, oltre ad una maggiore trasparenza nei processi decisionali, anche attraverso il pieno coinvolgimento degli *stakeholder*. Un ruolo fondamentale, in questo frangente, sarà giocato dalla capacità del nostro Paese di valorizzare il proprio patrimonio industriale, attraverso strumenti di finanziamento dedicati sul fronte tecnologico e della ricerca e sviluppo;

per affrontare in maniera seria ed efficace un tema come quello dei cambiamenti climatici, è imprescindibile adottare una prospettiva globale: il Governo deve spingere affinché l'Europa colga le opportunità legate alla progressiva – e necessaria – de-carbonizzazione, spingendo nel contempo affinché anche i livelli emissivi delle altre aree geografiche del mondo diminuiscano rapidamente e sensibilmente. In questo contesto, la Conferenza di Parigi ha sicuramente avuto il merito di riportare il tema in cima all'agenda della politica internazionale, senza sciogliere però i nodi politicamente più sensibili: la comparabilità degli sforzi e l'implementazione delle misure annunciate.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: FISSORE)

28 settembre 2016

La Commissione, esaminato l'atto,

considerato che la proposta stabilisce gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, derivanti dai settori economici di cui alla decisione n. 406/2009/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, (cosiddetta *effort sharing decision* – ESD), ovvero quelli non rientranti nel sistema di scambio di quote di emissione di cui alla direttiva 2003/87/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, (cosiddetta *emissions trading scheme* – ETS), per il periodo 2021-2030;

premessi che:

il sistema ETS riguarda settori industriali energivori come il termoelettrico, la raffinazione, la produzione di cemento, di acciaio, di carta, di ceramica, di vetro. Tuttavia, oltre il 55 per cento delle emissioni totali dell'Unione europea proviene dai settori non-ETS, in cui vi rientrano trasporti, edilizia, servizi, agricoltura, rifiuti, e i piccoli impianti industriali;

il Consiglio europeo del marzo 2007 ha approvato il cosiddetto Pacchetto clima-energia 20-20-20, che prevede la riduzione generale delle emissioni di gas serra, entro il 2020, di almeno il 20 per cento rispetto ai valori del 1990;

nel quadro di tale obiettivo, la vigente decisione ESD del 2009 ha stabilito gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni non-ETS per il periodo 2013-2020, determinati in base ai valori di PIL *pro capite*, e prevedendo per l'Italia una riduzione del 13 per cento rispetto alle emissioni del 2005;

in vista del decennio successivo al 2020, il Consiglio europeo dell'ottobre 2014 ha approvato il Quadro per il clima e l'energia 2030, con l'impegno di riduzione generale delle emissioni di gas serra, entro il 2030, del 40 per cento rispetto al 1990;

in funzione di tale obiettivo, per i settori ETS è prevista una riduzione delle emissioni del 43 per cento rispetto al 2005, mentre nei settori

non-ETS si dovrà raggiungere una riduzione del 30 per cento, sempre rispetto alle emissioni del 2005;

considerato che:

secondo la Commissione europea, con le attuali politiche, si prevede che nel 2030 le emissioni non-ETS, contemplate nella decisione ESD del 2009, potranno raggiungere una riduzione del 24 per cento circa rispetto al 2005, e che, pertanto, in funzione dell'obiettivo del 30 per cento, stabilito dal Consiglio europeo dell'ottobre 2014, sono necessarie misure più stringenti;

la proposta stabilisce, quindi, i singoli obiettivi nazionali del settore non-ETS, in linea con l'impegno di riduzione del 30 per cento rispetto al 2005 entro il 2030, prevedendo per l'Italia una riduzione del 33 per cento;

la proposta prevede due nuove forme di flessibilità nel raggiungimento degli obiettivi non-ETS, relative alla possibilità per gli Stati membri con un PIL *pro capite* superiore alla media europea (tra i quali non rientra l'Italia) di adeguare gli obiettivi per riflettere l'efficacia rispetto ai costi, e alla possibilità di tenere conto dei crediti derivanti dal settore LULUCF (*Land Use, Land Use Change, and Forestry*) relativi alla gestione dei pascoli e delle terre coltivate, all'afforestazione e riforestazione, di cui potrà usufruire l'Italia, come precisato nella relazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;

valutate le relazioni del Governo, elaborate ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

considerato, in particolare, che nella relazione elaborata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, trasmessa in data 25 agosto 2016, si fa cenno della presenza di elementi di potenziale criticità, che andranno ulteriormente analizzati e discussi nell'ambito di riunioni di coordinamento interministeriale volte a definire la posizione italiana. Per quanto riguarda gli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e locali, e sull'organizzazione della pubblica amministrazione, il Ministero dell'ambiente si riserva di fornire elementi sulla base dei contributi delle altre amministrazioni interessate, essendo il coordinamento ancora in fase di avvio. Infine, per quanto riguarda gli effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese, non si dà alcuna valutazione, rinviandola ai provvedimenti nazionali che saranno adottati per la riduzione delle emissioni;

considerato che in data 30 agosto 2016, il Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio ha trasmesso una seconda relazione, questa elaborata dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, che reca elementi di valutazione utili per l'esame parlamentare in fase ascendente. La relazione richiama, peraltro, valutazioni di criticità emerse già in occasione di una riunione presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare svolta in data anteriore alla pubblicazione della proposta in titolo. Inoltre, dalla relazione emerge che i costi per l'Italia, derivanti dalle misure necessarie ai fini della prevista ridu-

zione delle emissioni, risulterebbero nell'ordine dello 0,7 per cento del PIL, nettamente superiori rispetto alla media europea compresa tra lo 0,15 e lo 0,54 per cento, a seconda degli scenari elaborati. Secondo il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, pertanto, le flessibilità previste dalla proposta di regolamento non consentono all'Italia un agevole conseguimento degli obiettivi di emissione, considerato che nell'allegato III al DEF 2016, concernente la relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, con le misure attualmente in vigore, si stima una riduzione, al 2030, del 20 per cento rispetto al 2005, anziché del 33 per cento come stabilito dalla proposta. Peraltro, sempre secondo il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, la proposta non terrebbe in debita considerazione gli sforzi di riduzione delle emissioni posti in essere dagli Stati membri cosiddetti *early movers*, che per primi si sono impegnati in tal senso,

formula, per quanto di competenza, osservazioni non ostative, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 192, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede la procedura legislativa ordinaria per decidere in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione europea per realizzare gli obiettivi della politica dell'Unione europea in materia ambientale;

il principio di sussidiarietà è rispettato, in quanto l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nei settori non-ETS, in modo coordinato ed equo nell'ambito del territorio dell'Unione europea, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri singolarmente

il rispetto del principio di proporzionalità presenta forti elementi di criticità, in relazione alla ripartizione degli oneri di riduzione delle emissioni assegnati agli Stati membri. In particolare, l'obiettivo di riduzione delle emissioni non-ETS proposto per l'Italia, pari al 33 per cento rispetto ai valori del 2005, comporta oneri e costi sproporzionati, in confronto con la media europea, non sufficientemente mitigati dai meccanismi di flessibilità previsti dalla proposta, come evidenziato in premessa;

in riferimento all'ulteriore necessario approfondimento che il Governo dovrà svolgere, come emerge dalle relazioni pervenute al Parlamento ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e in funzione di una efficace rappresentazione presso le istituzioni dell'Unione europea dei rilevanti interessi nazionali inerenti i settori economici non-ETS, si ritiene necessario che il relativo coordinamento sia svolto, come prescrive l'articolo 18 della stessa legge n. 234 del 2012, in sede di Presidenza del Consiglio dei ministri.

