RegioneEmilia-Romagna
Assemblea legislativa | la Presidente

Al Presidente del Senato della Repubblica

Al Presidente della Camera dei Deputati

e.p.c Alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome

Ai Parlamentari europei eletti in Emilia-Romagna

Ai Componenti emiliano-romagnoli del Comitato delle Regioni

Al Coordinatore politico del Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni

REGIONE EMILIA-ROMAGNA ASSEMBLEA LEGISLATIV
AL.2015. 0044453
del 19/10/2015

Oggetto: ***Trasmissione esame di sussidiarietà e osservazioni ai sensi della Legge 234/2012 (articoli 25 e 24, comma 3).***

Con riferimento alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio - COM (2015) 337 final del 15 luglio 2015. Osservazioni della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012 e esame di sussidiarietà ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, **trasmetto l'esame di sussidiarietà e le osservazioni della Regione Emilia-Romagna,** approvati con Risoluzione della Commissione Bilancio Affari Generali ed Istituzionali (ogg. 1454).

Al fine di favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente tra le Assemblee legislative regionali, richiedo inoltre alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome l'inoltro della Risoluzione ai Presidenti delle Assemblee legislative regionali italiane ed europee.

Cordiali saluti

La Presidente
Simonetta Saliera

Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna - Tel. 051 527.5427 – email presassemblea@regione.emilia-romagna.it
www.assemblea.emr.it

OGGETTO 1454

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

X LEGISLATURA

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

I COMMISSIONE PERMANENTE
"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

RISOLUZIONE SULLA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2003/87/CE PER SOSTENERE UNA RIDUZIONE DELLE EMISSIONI PIÙ EFFICACE SOTTO IL PROFILO DEI COSTI E PROMUOVERE INVESTIMENTI A FAVORE DI BASSE EMISSIONI DI CARBONIO - COM (2015) 337 FINAL DEL 15 LUGLIO 2015. OSSERVAZIONI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA AI SENSI DELL'ARTICOLO 24, COMMA 3, DELLA LEGGE N. 234 DEL 2012 E ESAME DI SUSSIDIARIETÀ AI SENSI DEL PROTOCOLLO N. 2 ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA

Approvata nella seduta del 13 ottobre 2015

OGGETTO: Risoluzione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio - COM (2015) 337 final del 15 luglio 2015. Osservazioni della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012 e esame di sussidiarietà ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona

RISOLUZIONE

La I Commissione "Bilancio, Affari generali ed istituzionali" dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Visto l'articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, in particolare gli articoli 3, 4, 6 e 7;

visti gli articoli 24, comma 3, e 25 della legge 24 dicembre 2012 n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea);

visto l'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea e il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

vista la Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 800 del 25 giugno 2015 recante "Sessione europea 2015 - Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea", in particolare le lettere t), u), x), y), z) e hh);

vista la lettera del Presidente dell'Assemblea legislativa (prot. n. 37527 del 10 settembre 2015);

vista la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio - COM (2015) 337 final del 15 luglio 2015;

visti gli articoli 191 e 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

visto il parere reso dalla III Commissione Territorio, Ambiente e Mobilità nella seduta del 7 ottobre 2015 (prot. n. 42201 del 7 ottobre 2015);

visto il parere reso dalla II Commissione Politiche economiche nella seduta del 7 ottobre 2015 (prot. n. 42488 dell'8 ottobre 2015);

vista la legge regionale 23 dicembre 2004, n. 26 (Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia);

considerato che il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. "*early warning system*" e che l'articolo 25 della legge 234 del 2012 disciplina la modalità di partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Assemblee, dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

considerata l'importanza di rafforzare il dialogo tra i livelli parlamentari anche sugli aspetti di merito delle proposte e delle iniziative presentate dalla Commissione europea nel contesto del dialogo politico tra Parlamenti nazionali e Istituzioni dell'Unione europea e **considerato** che l'articolo 9 della legge 234 del 2012, disciplinando la partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni europee, nel comma 2, prevede che: "*I documenti* (delle Camere) *tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 24, comma 3, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell'articolo 25";*

considerato che la proposta di direttiva fa parte degli atti segnalati nell'ambito della Sessione europea 2015, sui quali l'Assemblea legislativa e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2012, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all'eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell'Assemblea, ai sensi dell'articolo 25 delle stessa legge;

considerato che il 15 luglio 2015 la Commissione europea ha presentato un primo pacchetto di misure, di cui fa parte la proposta di direttiva in esame, che costituisce il primo passo dell'attuazione del quadro strategico per l'Unione dell'energia le cui linee di intervento sono state anticipate nella relativa Comunicazione del 25 febbraio 2015 (COM (2015) 80) che preannunciava l'adozione di numerose iniziative e proposte legislative che nei prossimi anni ridefiniranno l'attuale normativa europea in materia di produzione energetica, risparmio energetico, lotta al cambiamento climatico e sviluppo sostenibile;

considerato che, anche in vista del prossimo vertice sul clima di Parigi, con la proposta di direttiva la Commissione europea intende rafforzare l'attuale sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (ETS UE) per conseguire gli ulteriori e ambiziosi obiettivi relativi al

cambiamento climatico e indirizzare l'Europa verso un'economia a basse emissioni di carbonio e che la proposta di direttiva è il primo concreto strumento (legislativo) per far fronte all'impegno dell'UE di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 40% entro il 2030, salvaguardando la competitività dei settori industriali maggiormente esposti al rischio di delocalizzazione della produzione al di fuori dell'UE verso giurisdizioni che applicano politiche meno restrittive in materia di gas a effetto serra e convogliando gli investimenti in ambito energetico verso alternative innovative e più ecologiche;

considerato che la Regione Emilia-Romagna, attraverso l'adozione di numerosi Piani e Programmi regionali, ha costruito negli anni politiche regionali sinergiche finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas climalteranti e di incentivazione per un'economia a basse emissioni di carbonio, individuando politiche per la riduzione delle emissioni inquinanti integrate con le politiche di riduzione dei gas serra e ponendo tra gli obiettivi principali degli interventi regionali il risparmio energetico inteso come priorità non solo sul versante del risparmio delle risorse naturali disponibili, ma anche della riduzione delle emissioni climalteranti e di quelle che impattano sullo stato della qualità dell'aria;

considerato che, tra le finalità della politica energetica regionale, indicate nella legge regionale n. 26 del 2004, rientra anche la definizione di obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti e l'assunzione a fondamento della programmazione energetica regionale degli obiettivi nazionali di limitazione delle emissioni secondo quanto previsto dal Protocollo di Kyoto del 1998 sui cambiamenti climatici e che la Regione Emilia-Romagna ha inserito questi obiettivi nel Piano Energetico Regionale;

considerato che, tra i principali interventi sostenuti dalla Regione Emilia-Romagna rientra il Patto dei Sindaci, iniziativa della Commissione europea che assegna un ruolo chiave alle città nella lotta al cambiamento climatico, attraverso la predisposizione e l'attuazione di specifici Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) finalizzati a supportare il raggiungimento degli obiettivi posti dalla politica energetica dell'Unione europea, e che la Regione ha sostenuto l'adesione degli enti locali del proprio territorio grazie a specifici finanziamenti;

considerata, infine, l'opportunità di partecipare, già in fase ascendente, al processo decisionale dell'Unione europea, e ai negoziati che seguiranno sul pacchetto di misure sulla qualità dell'aria attraverso la formulazione di osservazioni e l'attivazione di tutti gli strumenti a disposizione delle regioni.

Con riferimento alla proposta di direttiva si esprime sugli aspetti di cui ai successivi punti a), b) e c) rilevando quanto segue:

a) la base giuridica appare correttamente individuata, rispettivamente, negli articoli 191 e 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

b) ai fini dell'applicazione del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, che prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative nel controllo di sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. *early warning system,* alle proposte di direttiva e la proposta di decisione **appaiono conformi al principio di sussidiarietà e proporzionalità come definiti dall'articolo 5, paragrafi 3 e 4 del TUE;**

c) **per quanto attiene il merito della proposta di direttiva osserva che:**

- In linea generale, nel condividere l'impianto complessivo della proposta di direttiva **sottolinea** l'importanza di una revisione ed aggiornamento della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, *che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio*. Il sistema di scambio di quote di emissione ETS UE (d'ora in poi sistema ETS UE), infatti, ha dimostrato la sua efficacia nello stimolare i partecipanti a ridurre i propri livelli di emissione di gas serra, anche se buona parte dei risultati conseguiti sono attribuibili al calo dei livelli di produzione industriale connessi alla persistente situazione di crisi economica di questi anni. Osservando le serie storiche dei dati tra il 2005 (anno di avvio del sistema) ed il 2013, infatti, la riduzione complessiva delle emissioni in Italia è risultata pari al 27,3%. Nel sottolineare la positività di questo risultato **rileva** che il persistente scenario di congiuntura economica negativa non ha facilitato un processo di evoluzione del sistema ETS UE, con la conseguente necessità ormai di interventi legislativi finalizzati ad una revisione del sistema in alcuni punti chiave.

- Nella stessa ottica, **segnala** che nel 2013 è iniziata la terza fase di attuazione del sistema ETS UE e che, nello stesso anno, sono intervenute molte novità sotto il profilo normativo e tecnico-amministrativo che hanno determinato non poche difficoltà in fase di implementazione per i gestori degli impianti che hanno dovuto fronteggiare le criticità connesse all'approvazione dei piani di monitoraggio e all'assegnazione delle quote, anche a causa dei ritardi intervenuti nell'adozione delle nuove regole; nel contempo l'Unione Europea e gli Stati membri hanno tentato di gestire un complicato processo di armonizzazione dei regolamenti e degli strumenti operativi, con la conseguente necessità di un intervento da parte del legislatore europeo sulla direttiva 2003/87/CE per superare le attuali criticità del sistema ETS UE e renderlo più efficace.

- Entrando nel merito di alcune delle proposte di intervento contenute nella proposta di direttiva, **evidenzia** che negli ultimi anni si è prodotta una eccedenza di quote di emissioni che rischia di compromettere il corretto funzionamento del mercato del carbonio, influendo negativamente sulla efficacia del sistema ETS UE. Nel periodo 2013-2014, infatti, il prezzo della quota di emissione *(EUA – Emission Unit Allowance)* è oscillato tra 2,75 euro e 7,23 euro, con la conseguenza che i gestori trovano più conveniente acquistare quote sul mercato per coprire le proprie emissioni, piuttosto che adottare misure di riduzione delle stesse o migliorare l'efficienza energetica degli

impianti, con la conseguenza di non contribuire realmente alla riduzione delle emissioni di gas serra. **Segnala**, quindi, la previsione contenuta nella proposta di direttiva che modifica il fattore di riduzione lineare del quantitativo totale di quote dall'1,74 al 2,2% a partire dal 2021 in poi che dovrebbe consentire il rialzo del valore delle quote sul mercato, contribuendo al miglioramento del funzionamento del sistema ETS UE e spingendo i gestori ad attivare interventi finalizzati realmente alla riduzione delle emissioni (in particolare misure di miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti e la copertura dei fabbisogni energetici attraverso il ricorso alle fonti rinnovabili).

- La proposta di direttiva prevede, inoltre, l'introduzione di una "riserva stabilizzatrice" del mercato nell'EU ETS, in grado di rendere il sistema più resiliente agli squilibri tra offerta e domanda di quote di emissione, a partire dal 2021. In base alla normativa attuale, infatti, l'offerta di quote di emissione nelle aste nell'ambito dell'EU ETS è fissata in modo molto rigido. Come già evidenziato in precedenza, la domanda di quote, invece, è flessibile ed è fortemente influenzata dalla situazione economica e da altri fattori, come il prezzo dei combustibili fossili. Ciò ha prodotto un'eccedenza di circa 2 miliardi di quote di emissione nell'attuale periodo di scambio (2013-2020) con la conseguenza della riduzione degli incentivi a investire nelle tecnologie a basse emissioni di CO2 che influisce negativamente sull'efficacia economica del sistema. **Evidenzia** quindi l'importanza di affrontare lo squilibrio tra offerta e domanda, contribuendo a garantire che il prezzo delle emissioni di CO2 sia influenzato maggiormente dalle riduzioni delle emissioni a medio e lungo termine e incoraggiando gli investimenti nelle tecnologie a basse emissioni di CO2. **Segnala** inoltre che, avendo la riserva stabilizzatrice del mercato lo scopo di aumentare la flessibilità dell'offerta di quote all'asta nei periodi a cavallo tra una fase di scambio e l'altra, le modifiche previste dalla proposta di direttiva dovrebbero contribuire ad evitare grandi variazioni nel numero di quote offerte all'asta e a garantire un'equa distribuzione nei diversi anni del numero di tali quote.

- Nella stessa ottica, **sottolinea** l'importanza della previsione di un passaggio graduale dall'assegnazione gratuita della totalità delle quote alla vendita all'asta delle stesse, con l'assegnazione gratuita riservata soltanto a imprese e settore esposti al rischio di rilocalizzazione delle emissioni, che potrebbe contribuire a fissare un prezzo significativo per le emissioni di CO2 e ad incentivare la riduzione delle emissioni di gas serra. Questa misura, inoltre, appare coerente con il principio "chi inquina paga" e con la progressiva diminuzione dell'entità del sostegno pubblico a fronte degli sviluppi tecnologici nel settore;

- Sempre con riferimento al tema dell'assegnazione gratuita e del rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, in considerazione della struttura industriale della Regione Emilia-Romagna caratterizzata in prevalenza da imprese di medie e piccole dimensioni, caratteristica peraltro molto diffusa su tutto il territorio nazionale, **sottolinea** la necessità, per il Governo, di porre grande attenzione, nella fase di

attribuzione delle quote gratuite, alla corretta applicazione dei parametri di riferimento basati sul livello tecnologico raggiunto, e di assicurare una adeguata competitività internazionale del sistema delle PMI nazionali. Su questo tema segnala, inoltre, l'importanza di attivare un tavolo di confronto tra Regioni e Governo per effettuare un'attenta valutazione delle diverse situazioni locali e dell'impatto che la proposta di direttiva, una volta adottata, potrebbe determinare.

- Con l'obiettivo di rendere efficace il sistema ETS UE, la proposta di direttiva interviene anche su altri aspetti quali: i costi indiretti del carbonio (ossia gli oneri trasferiti sul prezzo dell'energia elettrica) prevedendo che gli Stati membri provvedano ad una compensazione comunque in linea con la normativa in materia di aiuti di stato e che i proventi della vendita delle quote di emissioni attraverso le aste debbano essere utilizzati a tal fine. La proposta di direttiva tenta, inoltre, di intervenire sul tema dell'innovazione e della modernizzazione dei sistemi energetici attraverso la previsione di importanti sostegni finanziari: un sostegno aggiuntivo di 400 milioni di euro per l'innovazione e un Fondo speciale dedicato a migliorare l'efficienza energetica e contribuire alla riduzione delle emissioni per la modernizzazione. **Evidenzia** che questi interventi dovrebbero effettivamente concorrere a dare stabilità al mercato e a favorire gli investimenti, a rafforzare il funzionamento del mercato interno dell'energia e ad incoraggiare la diffusione delle fonti rinnovabili e di altre tecnologie a basse emissioni di CO2 e ad alta efficienza energetica, offrendo nuove opportunità ai produttori di energia da fonti rinnovabili e ai fabbricanti di apparecchiature per le tecnologie a basse emissioni di carbonio. **Rileva**, tuttavia, sin d'ora l'importanza di adottare un approccio basato sull'integrazione delle politiche di incentivo previste a livello nazionale e regionale con le opportunità di finanziamento offerte dalla proposta di direttiva, ponendo particolare attenzione alla facilitazione dell'accesso alle risorse delle piccole e medie imprese.

- In conclusione, **sottolinea** che gli interventi previsti dalla proposta di direttiva paiono coerenti con la volontà di migliorare e rendere maggiormente efficace il sistema di scambio ETS UE, cercando di superare le attuali criticità, tenuto conto che il funzionamento del sistema è fortemente connesso agli effetti sui sistemi economici della crisi di questi anni. In quest'ottica, **evidenzia** l'importanza di una sempre maggiore integrazione tra il sistema ETS e le politiche di incentivazione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, in un processo che porti alla definizione di un'unica strategia energetico-ambientale a livello europeo e **rileva** la necessità di interventi concreti finalizzati a rendere più coerenti le diverse normative che a tutti i livelli intervengono nel settore e di semplificare le procedure, per armonizzare il complesso sistema di gestione del sistema ETS UE e superare le criticità determinate dalle differenti regolamentazioni e strumenti operativi presenti nei diversi stati membri.

- **Dispone** l'invio della presente Risoluzione al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati ai fini dell'espressione del parere di cui al Protocollo n. 2 sull'applicazione

dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ai sensi dell'articolo 25 della legge 234 del 2012 e della formulazione dei documenti delle Camere nell'ambito della partecipazione al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea ai sensi dell'art. 9 della legge 234 del 2012;

- **dispone** l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia – Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento e invita la Giunta a trasmettere la presente Risoluzione al Governo e alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, quali osservazioni ai fini della formazione della posizione italiana, ai sensi dell'articolo 24, comma 3 della legge 234/2012;

- **impegna** la Giunta ad informare l'Assemblea legislativa sul seguito dato alle osservazioni della Regione Emilia-Romagna proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio - COM (2015) 337 final del 15 luglio 2015, sulle eventuali posizioni assunte dalla Regione a livello europeo e nazionale, con particolare attenzione a quelle assunte in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e sugli ulteriori contributi della Regione al processo decisionale europeo;

- **dispone** inoltre l'invio della presente Risoluzione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ai sensi dell'art. 25 della legge 234 del 2012 e, per favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente, ai parlamentari europei eletti in Emilia – Romagna e ai membri emiliano – romagnoli del Comitato delle Regioni, al Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni e alle Assemblee legislative regionali italiane ed europee.

Approvata a maggioranza nella seduta del 13 ottobre 2015, ai sensi dell'articolo 38, comma 4 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa e dell'articolo 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2008.