

## Le politiche climatiche dell'EU e la crisi da Coronavirus

Quali strumenti di politiche climatiche sono resistenti alla crisi e quali no?

Martin Menner e Götz Reichert



© iStock

Anche in tempi di crisi, i requisiti normativi per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> devono essere soddisfatti in modo efficace, conveniente e affidabile. Ove possibile, dovrebbero anche avere un effetto anticiclico, vale a dire che dovrebbero armonizzare il ciclo economico.

- ▶ Nell'attuale crisi di Corona, è evidente che, a differenza di tutti gli altri strumenti di politica climatica, solo il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (EU ETS) soddisfa questi requisiti.
- ▶ Per rendere le politiche climatiche dell'UE resistenti alle crisi a lungo termine, l'UE dovrebbe includere le emissioni di CO<sub>2</sub> provenienti da settori come i trasporti e l'edilizia, che non sono ancora coperti dall'EU ETS, nello scambio di quote di emissione a livello europeo.
- ▶ Delle politiche climatiche dell'UE devono impedire la migrazione di produzioni ad alto contenuto di carbonio verso paesi terzi ("carbon leakage"), rilasciando quote di emissione gratuite in misura maggiore di quanto attualmente previsto e concedendo la più ampia compensazione del prezzo dell'energia elettrica.
- ▶ Poiché l'inclusione di ulteriori settori nell'ETS dell'UE può portare a un forte aumento dei prezzi delle quote e a un maggiore rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, l'UE dovrebbe creare un sistema separato di scambio delle emissioni a livello dell'UE per questi settori aggiuntivi come soluzione provvisoria.

## Contenuti

<b>1</b>	<b>Introduzione .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Lo stato delle politiche climatiche dell'UE nella crisi da Coronavirus .....</b>	<b>4</b>
2.1	Il dibattito sugli obiettivi climatici della UE per il 2030 ed il 2050 .....	4
2.2	Gli strumenti di politica climatica dell'UE ed i suoi Stati Membri.....	4
2.3	Il piano di ripresa dell'UE: il Green Deal come strategia di crescita dell'UE .....	6
<b>3</b>	<b>Quanto sono resistenti alla crisi gli strumenti di politica climatica .....</b>	<b>6</b>
3.1	Regolamenti e divieti.....	7
3.2	Sussidi.....	8
3.3	La tariffazione del CO <sub>2</sub> .....	9
3.3.1	La carbon tax .....	9
3.3.2	Scambi di emissioni .....	10
<b>4</b>	<b>Raccomandazioni per la resistenza alla crisi degli strumenti di politica climatica .....</b>	<b>12</b>

## 1 Introduzione

Nel luglio 2019, la nuova Presidente della Commissione UE, Ursula von der Leyen, ha annunciato che lo "European Green Deal",<sup>1</sup> con al centro le politiche climatiche dell'UE, sarà il progetto principale del suo mandato.<sup>2</sup> Gli obiettivi delle politiche climatiche dell'UE per il 2030 sono stati in realtà definiti sotto la Commissione Juncker (2014–2019) e, sulla base di questi, le regole dell'UE sulla riduzione della produzione di gas a effetto serra in tutta l'UE sono state riviste nel corso di lunghi procedimenti legislativi<sup>3</sup> Tuttavia, alla luce degli obblighi internazionali dell'UE nell'ambito dell'accordo ONU sul clima di Parigi<sup>4</sup> e delle intense discussioni sulle politiche climatiche in Stati membri dell'UE come la Francia e la Germania<sup>5</sup>, la questione di rendere gli obiettivi obbligatori e più rigorosi gli obiettivi climatici a lungo termine dell'UE per il 2030 e il 2050, che richiedono un'ulteriore revisione di numerosi atti legislativi dell'UE in materia di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, è ora in cima all'agenda politica.

Da allora, la pandemia da Covid 19<sup>6</sup> e la crisi economica globale iniziata nel marzo 2020 hanno colpito profondamente anche gli Stati membri dell'UE, hanno modificato in modo significativo le priorità politiche e hanno sollevato interrogativi fondamentali sul futuro, tra cui quello delle politiche climatiche dell'UE.<sup>7</sup> Mentre sono attualmente in corso discussioni sul collegamento tra finanziamenti pubblici per uno stimolo economico a breve termine e il perseguimento degli obiettivi delle politiche climatiche (stimolo verde), la crisi da Coronavirus sta anche fornendo uno stress-test sulla capacità dei vari strumenti volti a ridurre le emissioni di carbonio di resistere alle crisi a medio e lungo termine. Fondamentale per le politiche climatiche dell'UE a lungo termine è che i suoi strumenti di politica climatica continuino a ridurre le emissioni di carbonio in modo efficace, accessibile e affidabile anche oltre i periodi di crisi. Inoltre, sarebbe auspicabile, e vantaggioso per ottenere il consenso politico, che gli strumenti di politica climatica producessero un effetto anticiclico, ossia che possibilmente rallentassero la recessione.

In questo contesto, il seguente cepInput fornisce innanzitutto un rapporto sullo stato attuale degli sviluppi e delle discussioni sulle politiche climatiche dell'UE durante la crisi da Coronavirus, in vista della nuova strategia sulle politiche climatiche<sup>8</sup> che sarà definita a livello europeo durante la presidenza tedesca dell'UE nella seconda metà del 2020 (sezione 2). In questo contesto ci si chiede poi quanto siano resistenti alle crisi gli strumenti di politica climatica dell'UE e dei suoi Stati membri (sezione 3) e si formulano raccomandazioni per la futura configurazione delle politiche climatiche dell'UE (sezione 4).

---

<sup>1</sup> Commissione EU (2019), Il Green Deal europeo, Comunicazione COM(2019) 640 dell'11 Dicembre 2019.

<sup>2</sup> von der Leyen, U. (2019), A Union that strives for more: My agenda for Europa – Political Guidelines for the next European Commission 2019–2024; Reichert, G. (2019), Von der Leyen's tasks for the new EU Commission – Part 2: A European Green Deal, [cepAdhoc](#) del 26 Novembre 2019 [ultimo accesso a questo e ai link successivi il 24 Agosto 2020].

<sup>3</sup> Per un'analisi esaustiva v. Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Climate Protection by way of the EU ETS, [cepInput 03/2018](#); degli stessi autori (2018), Climate Protection outside the EU ETS, [cepInput 04/2018](#); Menner, M. / Reichert, G. (2019), Governance of the Energy Union – Regulating EU Energy and Climate Policy, [cepInput 02/2019](#).

<sup>4</sup> Su questo Nader, N. / Reichert, G. (2016), Implementing the Paris Agreement on Climate Change, [cepPolicyBrief 13/2016](#).

<sup>5</sup> Su questo Menner, M. / Reichert, G. (2019), Carbon Tax or Emissions Trading? EU Requirements and Options for Carbon Pricing in Germany, [cepAdhoc](#) del 16 July 2019; Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Effective Carbon Pricing, [cepStudy](#); Menner, M. / Reichert, G. (2019), New German Emissions Trading, [cepInput 10/2019](#); Hanafi, O. et al. (2019), Carbon Pricing in France & Germany, [cepInput 11/2019](#); Hanafi, O. (2020), Energy Taxation in France, [cepInput 09/2020](#).

<sup>6</sup> Sugli sviluppi attuali della crisi da Coronavirus nella UE e nei suoi Stati Membri, cf. Centrum für Europäische Politik, [Corona](#) e [Latest on the Corona crisis](#).

<sup>7</sup> V. ad es. tagesschau.de del 28 Giugno 2020, [EU-Klimapläne: Übersteht der „Green Deal“ die Krise?](#).

<sup>8</sup> German Federal Government (2020), [Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union – 31 July to 31 December 2020, Together. For Europe's recovery](#), p. 15 s.

## 2 Lo stato delle politiche climatiche dell'UE nella crisi da Coronavirus

### 2.1 Il dibattito sugli obiettivi climatici della UE per il 2030 ed il 2050

Il 4 marzo 2020, poco prima dello scoppio della crisi da Covid-19, la Commissione UE ha proposto la "prima legge europea sul clima"<sup>9</sup> come fulcro delle politiche climatiche del suo "Green Deal". In questo ambito, la Commissione UE ha voluto innanzitutto verificare, entro settembre 2020, se l'obiettivo fissato nel 2014 di ridurre le emissioni di carbonio del 40% entro il 2030 rispetto al 1990 (obiettivo UE 2030 per il clima)<sup>10</sup>, dovesse essere portato al 50–55%. In secondo luogo, ha voluto fissare la neutralità climatica dell'UE entro il 2050 come obiettivo climatico obbligatorio, bilanciando le emissioni totali di carbonio, da un lato, con la riduzione del carbonio attraverso bacini naturali di assorbimento del carbonio – come le foreste che rimuovono il carbonio dall'atmosfera – e processi tecnologici – come la cattura e lo stoccaggio del carbonio – dall'altro (obiettivo climatico UE 2050).

Nel frattempo, il relatore del Parlamento Europeo, in riferimento all'accordo ONU sul clima di Parigi, ha persino chiesto che l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 sia ulteriormente aumentato ad almeno il 65%<sup>11</sup>, per il quale non c'è una maggioranza né nel Parlamento Europeo né tra gli Stati membri dell'UE. Il Parlamento Europeo ha espresso invece il suo sostegno all'obiettivo di neutralità climatica proposto per l'UE 2050, con un'ampia maggioranza.<sup>12</sup>

Mentre la maggior parte degli Stati membri dell'UE, tra cui Francia e Germania<sup>13</sup>, continuano a sostenere l'obiettivo climatico dell'UE per il 2050, l'opposizione è in crescita tra i Paesi dell'Europa orientale. Dopo che la Polonia ha formalizzato la sua opposizione nel resoconto del Consiglio europeo del dicembre 2019<sup>14</sup>, nel marzo 2020, il Primo Ministro ceco Andrej Babiš ha anche invitato la Commissione UE a "dimenticare" l'Accordo Verde, a rinviare i suoi piani per combattere il cambiamento climatico e a concentrarsi completamente sull'impatto economico della crisi da Coronavirus.<sup>15</sup>

### 2.2 Gli strumenti di politica climatica dell'UE ed i suoi Stati Membri

La proposta di legge europea sul clima prevede che entro il giugno 2021 la Commissione UE esamini come la legislazione UE applicabile sul cambiamento climatico debba essere modificata per realizzare entro il 2030 una riduzione delle emissioni di carbonio del 50–55% rispetto ai livelli del 1990 e la neutralità climatica entro il 2050.

Per quanto riguarda gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi climatici dell'UE, le politiche climatiche dell'UE fanno distinzione tra due gruppi industriali:

<sup>9</sup> Commissione EU, [Proposta COM\(2020\) 80 del 4 Marzo 2020 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento \(UE\) 2018/1999 \(Legge europea sul clima\)](#); su questo Menner, M. / Reichert, G.(2020), European Climate Law, [cepPolicyBrief 03/2020](#).

<sup>10</sup> Bonn, M. / Heitmann, N. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2015), EU Climate and Energy Policy 2030, [cepInput 02/2015](#).

<sup>11</sup> Parlamento Europeo (2019), [Progetto di relazione di Jytte Guteland \(Gruppo S&D, SE\) del 4 Maggio 2020 sulla proposta di regolamento che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica \(Legge sulla neutralità climatica\)](#), p. 38 s.

<sup>12</sup> Parlamento Europeo (2019), [Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019 sul cambiamento climatico](#).

<sup>13</sup> Government of the Federal Republic of Germany and Government of the Republic of France (2020), [Common Statement on the European Green Deal and a European Recovery Plan](#), p. 1.

<sup>14</sup> Consiglio Europeo (2019), [Conclusioni del 12 Dicembre 2019, Sezione 1](#).

<sup>15</sup> orf.at del 17 Marzo 2020, [Tschechien: EU soll wegen Coronavirus Klimapläne zurückstellen](#); Handelsblatt del 30 Marzo 2020, [EU-Klimapaket: Der Green Deal der EU wird durch die Coronakrise gefährdet](#).

Il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (EU-ETS)<sup>16</sup> limita le emissioni di carbonio degli impianti industriali e delle centrali elettriche ad alto tenore di carbonio, nonché del settore aereo (settori EU ETS), responsabili di poco meno della metà di tutte le emissioni di CO<sub>2</sub> nell'UE. Il 4 maggio 2020 la Commissione UE ha stabilito che nel 2019, nonostante la crescita economica dell'1,5% nell'UE, le emissioni di carbonio coperte dall'EU ETS sono diminuite dell'8,7% rispetto al 2018. Questo risultato è stato raggiunto con un prezzo di CO<sub>2</sub> per i diritti di emissione (quote) per tonnellata di CO<sub>2</sub> fluttuante a 25 euro, il che indica che il costo per evitare le emissioni di CO<sub>2</sub> si aggira intorno a questo livello, mentre i costi di prevenzione nel settore dei trasporti, derivanti dai limiti massimi di CO<sub>2</sub> per km indipendentemente dal chilometraggio, sono molte volte più elevati.<sup>17</sup> Inoltre, l'ETS dell'UE funzionerebbe senza problemi anche durante la crisi da Coronavirus, perché le aziende industriali, le centrali elettriche e le compagnie aeree che vi sono soggette continuerebbero a rispettare i loro obblighi – ad es. quelli di registrare e comunicare le loro emissioni di CO<sub>2</sub>.<sup>18</sup>

Le restanti emissioni di CO<sub>2</sub> provenienti dai settori non coperti dall'ETS dell'UE – trasporti, edilizia, agricoltura e gestione dei rifiuti – devono essere ridotte grazie all'Effort Sharing nell'UE<sup>19</sup>. Questo fornisce a ciascuno degli Stati membri dell'UE i propri obiettivi di riduzione di CO<sub>2</sub> nei settori non coperti dall'EU ETS, ma lascia a ciascuno di essi la possibilità di decidere autonomamente le misure per raggiungere i rispettivi obiettivi nazionali. Sebbene ulteriori requisiti UE – come i limiti di CO<sub>2</sub> per i veicoli a motore<sup>20</sup> e i requisiti di efficienza per gli edifici<sup>21</sup> – contribuiscano alla riduzione di CO<sub>2</sub> nei settori non coperti dall'EU ETS, ogni Stato membro è in ultima analisi responsabile del rispetto dei propri obiettivi. Così, per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> causate dalla combustione di combustibili fossili nel settore dei trasporti e dell'edilizia, la Francia, ad es., ha iniziato a fissare un prezzo per le emissioni di CO<sub>2</sub> nel 2014 mediante una tassa sul CO<sub>2</sub>.<sup>22</sup> La Germania, invece, ha optato nel 2019 per la tariffazione della CO<sub>2</sub> attraverso un sistema di scambio di quote di emissione – dal 2021 con prezzi fissi per i certificati di CO<sub>2</sub> e solo dal 2026 con prezzi flessibili dei certificati e un numero limitato di certificati ("cap") – e integrato da numerosi strumenti aggiuntivi come norme e divieti regolamentari e sussidi.<sup>23</sup> Rispetto al 2018, nel 2019 le emissioni di CO<sub>2</sub> nei settori non coperti dall'EU ETS sono diminuite solo dello 0,5%, ovvero molto meno rispetto ai settori dell'EU ETS.<sup>24</sup> Le emissioni di CO<sub>2</sub>, in particolare nel settore dei trasporti, non sono diminuite dal 1990 e un ulteriore forte aumento è probabilmente dovuto all'aumento dei volumi di trasporto nel settore del trasporto merci su strada.

<sup>16</sup> Direttiva 2003/87/EC del 13 Ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità; su questo v. Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Climate Protection by way of the EU ETS, [cepInput 03/2018](#). V. Infra Sezione 3.2.

<sup>17</sup> V. infra Sezione 3.1.

<sup>18</sup> Commissione UE (2020), [Press release del 4 Maggio 2020](#), Emissions trading: greenhouse gas emissions reduced by 8.7% in 2019.

<sup>19</sup> 2013–2020: Decisione 406/2009/EC del 23 Aprile 2009 concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020; 2021–2030: Regolamento (EU) 2018/842 del 30 Maggio 2018 relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021–2030; per un'analisi esaustiva v. Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Climate Protection outside the EU ETS, [cepInput 04/2018](#).

<sup>20</sup> Regolamento (EU) 2019/631 del 17 Aprile 2019 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi; sulla proposta della Commissione COM(2017) 676 cfr. Menner, M. / Reichert, G., CO<sub>2</sub> limits for cars and vans, [cepPolicyBrief 02/2018](#). Regolamento (EU) 2019/1242 del 20 Giugno 2019 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO<sub>2</sub> dei veicoli pesanti nuovi; sulla proposta della Commissione COM(2018) 284 cfr. Menner, M. / Reichert, G., CO<sub>2</sub> Targets for New Lorries, [cepPolicyBrief 29/2018](#).

<sup>21</sup> Direttiva 2010/31/EU del 19 Maggio 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia; su questo v. Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2018), Die EU-Energieeffizienzpolitik, [cepInput 05/2018](#), p. 7 ss.

<sup>22</sup> Per un'analisi esaustiva v. Hanafi, O. (2020), Energy Taxation in France, [cepInput 09/2020](#).

<sup>23</sup> Per un'analisi esaustiva v. Menner, M. / Reichert, G. (2019), New German Emissions Trading, [cepInput 10/2019](#).

<sup>24</sup> European Environment Agency (2020), [National action across all sectors needed to reach greenhouse gas Effort Sharing targets](#), Figure 1.

## 2.3 Il piano di ripresa dell'UE: il Green Deal come strategia di crescita dell'UE

Per superare l'impatto economico della crisi da Coronavirus, il 23 aprile 2020 i capi di Stato e di governo del Consiglio europeo hanno sostanzialmente concordato un piano di ripresa dell'UE.<sup>25</sup> Secondo le proposte della Commissione UE del 27 maggio 2020, il bilancio UE 2021–2027 sarà aumentato a questo scopo a circa € 1.1 trilioni, mentre i prestiti acquistati sui mercati finanziari ammonteranno a € 750 miliardi (Next Generation EU). Questi importi saranno investiti in un sistema economico "più sostenibile e resiliente" nell'UE.<sup>26</sup> Secondo la Commissione UE, le sue proposte di Green Deal e di politica climatica non saranno di ostacolo alla ripresa economica dopo la crisi da Coronavirus, al contrario, saranno "la strategia di crescita dell'Europa" e "un motore per la creazione di posti di lavoro". Inoltre, saranno "necessari" investimenti privati per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>. Per "sbloccare" questi investimenti, "la certezza e la prevedibilità a lungo termine" nelle politiche climatiche dell'UE, ovvero la certezza della pianificazione per gli operatori economici, sono essenziali, e questo deve essere raggiunto attraverso gli obiettivi climatici dell'UE per il 2030 e il 2050.<sup>27</sup> Il 25 giugno 2020 il Consiglio ha inoltre sottolineato: "La necessaria transizione economica verso una crescita sostenibile e la neutralità climatica, basata sul Green Deal europeo, è una grande opportunità per stimolare le economie degli Stati membri [...]".<sup>28</sup>

## 3 Quanto sono resistenti alla crisi gli strumenti di politica climatica

Mentre le misure di rilancio economico a breve termine per il superamento della crisi economica attraverso uno stimolo verde sono attualmente al centro della discussione<sup>29</sup>, la crisi da Coronavirus è anche uno stress test per verificare fino a che punto le politiche climatiche dell'UE possano resistere a crisi a medio e lungo termine. Sebbene il significativo calo dell'attività economica durante la crisi da Coronavirus abbia portato ad una riduzione delle emissioni di gas serra, dal punto di vista degli obiettivi climatici a medio e lungo termine, questa attenuazione del problema sarà solo di natura temporanea. In vista della nuova strategia sulle politiche climatiche che sarà definita nell'autunno del 2020, la questione, sollevata indirettamente dalle istituzioni dell'UE, è come rendere le politiche climatiche dell'UE in generale "più resistenti". L'obiettivo dovrebbe essere quello di fornire la massima "certezza e prevedibilità a lungo termine", ovvero la certezza della pianificazione per le aziende, gli investitori e i consumatori interessati – come recentemente richiesto dalla Commissione UE – durante e dopo la crisi da Coronavirus, in caso di future turbolenze e crisi economiche, comprese quelle inevitabili e imprevedibili.

Per rispondere a questa domanda chiave relativa alle politiche climatiche, la seguente analisi esaminerà la resistenza alla crisi a medio e lungo termine dei vari strumenti dell'UE e dei suoi Stati Membri per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>: regolamenti e divieti, sussidi e prezzi del carbonio sotto forma di tasse sul carbonio e scambio di quote di emissione.

A questo proposito, uno strumento di politica climatica è considerato resistente alla crisi se, anche in tempi di crisi economica, non è esposto a significative pressioni politiche per modifiche che ne pregiudichino

<sup>25</sup> Consiglio Europeo (2020); [Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 Aprile 2020](#); European Parliamentary Research Service (2020), [Outcome of the European Council video-conference of 23 April 2020](#).

<sup>26</sup> Commissione Europea (2020), Comunicazione COM(2020) 456 del 27 Maggio 2020, Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione, p. 2.

<sup>27</sup> Ibid., p. 7 ss.

<sup>28</sup> Consiglio dell'UE (2020), [Conclusioni del 25 Giugno 2020 sulla risposta alla pandemia di Covid-19 nel settore dell'energia dell'UE – La via per la ripresa](#), Par. 13.

<sup>29</sup> V. supra, sezione 2.3.

l'efficacia, l'efficienza o la certezza della pianificazione e se ha un effetto anticiclico, tende cioè a compensare le fluttuazioni.

A questo proposito, uno strumento è **efficace** se raggiunge effettivamente la prevista riduzione di CO<sub>2</sub>. È **efficace** se ciò avviene nel modo più economico possibile. Esso fornisce la **certezza della pianificazione** se le aziende, gli investitori e i consumatori possono contare sulla sua continuità nelle loro decisioni di produzione, investimento e acquisto. Attenua le fluttuazioni economiche, o ha un **effetto anticiclico**, se i relativi costi per gli operatori economici registrano un calo superiore alla media in un periodo di recessione economica e un aumento superiore alla media in un periodo di ripresa. La richiesta di modifiche sarà quindi inferiore a quella relativa ad uno strumento che non risponde in modo adeguato alle crisi cicliche.

### 3.1 Regolamenti e divieti

Gli strumenti normativi sono regole e divieti relativi alla riduzione di CO<sub>2</sub>.<sup>30</sup> A questo proposito, lo Stato impone comportamenti obbligatori specifici direttamente ai potenziali emettitori di CO<sub>2</sub> o ai produttori di prodotti corrispondenti. Le violazioni delle regole e dei divieti sono passibili di sanzioni, in particolare di ammende. I limiti di CO<sub>2</sub> sui veicoli a motore ne sono un esempio. Pertanto, in base alla normativa UE, a partire dal 2020 le autovetture di nuova immatricolazione nel parco veicoli di un costruttore possono emettere in media solo 95g CO<sub>2</sub>/km.<sup>31</sup>

**Efficacia:** Tali requisiti evidenziano il fatto che le normative sulla riduzione del CO<sub>2</sub> difettano di resistenza alle crisi: pertanto, i limiti di CO<sub>2</sub> per le automobili non sono efficaci in termini di politica climatica perché si concentrano solo sul potenziale risparmio di carburante dei veicoli a motore, senza avere alcun impatto sul loro effettivo utilizzo e quindi sulla loro effettiva produzione di CO<sub>2</sub>. Non possono quindi garantire che le emissioni di CO<sub>2</sub> del trasporto su strada vengano ridotte nella misura desiderata.

**Efficienza:** I limiti di CO<sub>2</sub> per le auto non sono efficienti perché mirano ad imporre le riduzioni di CO<sub>2</sub> a prescindere dai relativi costi di prevenzione. Questi raggiungono – a seconda della categoria del modello e del comportamento degli utenti – un ammontare variabile tra € 300 e 1075 per tonnellata di CO<sub>2</sub><sup>32</sup>, mentre nel 2019, nell'ETS dell'UE, i costi sono oscillati intorno a circa € 25<sup>33</sup>.

**Certezze nella pianificazione:** I limiti di CO<sub>2</sub> per le auto non forniscono necessariamente certezze nella pianificazione nemmeno ai costruttori: molti costruttori possono, nel migliore dei casi, rispettare i limiti di CO<sub>2</sub> applicabili alle auto del loro parco veicoli nel 2020 aumentando la percentuale di veicoli elettrici.<sup>34</sup> A causa della crisi da Coronavirus, il lancio sul mercato di molti modelli di veicoli elettrici, previsto per quest'anno, è stato ritardato, cosicché questi non sono stati disponibili come previsto per compensare le emissioni di CO<sub>2</sub> dei veicoli con motore a combustione. Di conseguenza, l'aumento della quota di CO<sub>2</sub> da abbattere potrebbe non essere realizzabile e si dovranno adottare a breve termine ulteriori e costose misure aggiuntive per evitare le sanzioni pecuniarie che altrimenti diventeranno imminenti.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Su questo Menner, M. / Reichert, G. (2019), Wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung, [cepStudy](#), p. 5 ss.

<sup>31</sup> Regolamento (EU) 2019/631 del 17 Aprile 2019 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi.

<sup>32</sup> IW Köln (2019), [IW Gutachten: CO<sub>2</sub>-Vermeidung im Straßenverkehr](#), p. 36.

<sup>33</sup> V. supra Sezione 2.2.

<sup>34</sup> Auto Zeitung del 14 Aprile 2020, [EU: CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Autos & Strafen, Klimaziele wegen Corona nur schwer erreichbar](#).

<sup>35</sup> PA Consulting (2020), [CO<sub>2</sub> emissions are increasing – Car makers must act](#); Institut für sozial-ökologische Wirtschaftsforschung (2020), [Automobillobby nutzt die Corona-Pandemie – kontraproduktiv gegen Klimaschutz](#).

**Effetto anticiclico:** Ulteriori misure ad alto costo, come le multe, sono pro-cicliche, cioè intensificano la crisi economica. Di conseguenza, anche le associazioni europee dei costruttori e dei fornitori di veicoli chiedono alcuni mesi di ritardo prima che i limiti vincolanti di CO<sub>2</sub> per il 2020 entrino in vigore.<sup>36</sup> Ciò costituirebbe un precedente per la prossima crisi economica e comporterebbe quindi una minore certezza in termini di pianificazione.

### 3.2 Sussidi

I sussidi statali – ad esempio per l'isolamento termico – sono un tentativo di orientare la condotta dei potenziali emettitori di CO<sub>2</sub> non direttamente attraverso regole e divieti sostenuti da multe, ma indirettamente mediante incentivi finanziari a favore di alternative a basse emissioni di carbonio.<sup>37</sup>

A differenza delle soluzioni normative, il potenziale beneficiario mantiene la libertà di decidere se vuole rivendicare il sussidio e modificare il suo comportamento di conseguenza – ad es. attraverso l'isolamento degli edifici sovvenzionati. La capacità di resistenza alla crisi dei sussidi come strumento per incentivare il risparmio di CO<sub>2</sub> è discutibile sotto diversi aspetti:

**Efficacia ed efficienza:** Quando i sussidi – ad esempio sotto forma di bonus rottamazione per il riscaldamento degli edifici – finanziano solo il peso morto perché sarebbero stati comunque richiesti prodotti o servizi, mancano del previsto effetto trainante. Di conseguenza, sono inefficaci rispetto alle politiche climatiche e – poiché il risparmio di CO<sub>2</sub> comporta costi aggiuntivi non necessari – sono anche inefficienti. In tempi di crisi, quando il denaro pubblico è scarso, queste spese aggiuntive vengono sottoposte a verifica a causa della loro inefficienza. Non tutti gli Stati membri sono disposti a sovvenzionare l'introduzione delle energie rinnovabili come in Germania e a far pagare ai consumatori di elettricità una media di € 290 per tonnellata di CO<sub>2</sub> attraverso la tassa EEG nel 2017, mentre nello stesso periodo i costi di prevenzione sono ammontati mediamente a soli € 7 nell'ETS dell'UE.<sup>38</sup> Anche con l'attuale prezzo di circa € 25, questi sussidi risultano altamente inefficienti.

**Certezza nella pianificazione:** In ultima analisi, come dimostrano i piani della Commissione Europea per finanziare lo stimolo verde nell'ambito del piano di ripresa dell'UE<sup>39</sup>, i sussidi per la riduzione del CO<sub>2</sub> dovranno probabilmente essere finanziati in futuro con prestiti, sia da parte dell'UE che dei suoi Stati membri. La ragione per la quale essi rimangano disponibili come strumento di politica climatica, data la difficile situazione di bilancio che probabilmente si verificherà in molti Stati membri nel prossimo futuro, è quindi discutibile, per cui non offrono garanzie di sicurezza nella pianificazione a medio e lungo termine.

**Effetto anticiclico:** I programmi di sovvenzione in corso esistono indipendentemente dagli sviluppi ciclici. In un periodo di recessione economica, i programmi di sovvenzione di nuova creazione possono attenuare gli effetti ciclici, ma creano nuovi problemi a causa dell'inefficacia e dell'inefficienza di base dei sussidi.

<sup>36</sup> ACEA et al. (2019), [Auto sector letter to von der Leyen of 25 March 2020](#).

<sup>37</sup> Su questo Menner, M. / Reichert, G. (2019), Wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung, [cepStudy](#), p. 5.

<sup>38</sup> Weimann, J. (2019), [Die Zukunft der Klimapolitik: CO<sub>2</sub>-Steuer, Emissionshandel oder weiter wie bisher?](#), Kurzgutachten für den Bundesverband Die Familienunternehmer e.V. | Die jungen Unternehmer, p. 16; Bardt, H. / Schaefer, T. (2018), [IW-Kurzbericht 1/2018, Verteilungsprobleme und Ineffizienz in der Klimapolitik](#) stimare i costi per l'eliminazione delle emissioni di CO<sub>2</sub> per le fonti di energia rinnovabili sovvenzionate dal prelievo EEG nel 2016 in un range da € 106 (energia eolica onshore) a € 415 (fotovoltaico).

<sup>39</sup> V. supra Sezione 2.3.

### 3.3 La tariffazione del CO<sub>2</sub>

La tariffazione del CO<sub>2</sub> può avvenire tramite una tassa sul carbonio o un sistema di scambio di quote di emissione (*emissions trading system*, ETS). Entrambi mirano a dare un prezzo alle emissioni di CO<sub>2</sub>.<sup>40</sup> Questo – in linea con il principio "chi inquina paga"<sup>41</sup> – ritiene l'emittente di CO<sub>2</sub> responsabile degli effetti del cambiamento climatico su terzi, dovuti alle emissioni, e dei relativi costi, in modo che quest'ultimo li includa nel suo calcolo dei costi (internalizzazione dei costi esterni). Nel caso di una carbon tax, il prezzo del CO<sub>2</sub> è fissato direttamente dallo Stato; nel caso di un ETS, indirettamente dal mercato delle quote di emissione.

Il segnale del prezzo mira a dare all'emittitore di CO<sub>2</sub> un incentivo finanziario per modificare il suo comportamento (effetto trainante). Questo può consistere nella riduzione generale delle attività che emettono CO<sub>2</sub> – come la guida di automobili o il riscaldamento di edifici con combustibili fossili – in quanto il prezzo del CO<sub>2</sub> renderà relativamente più costosi i beni e i servizi ad alto contenuto di carbonio. D'altra parte, il prezzo del carbonio può aumentare la domanda di tecnologie a basse emissioni di carbonio e di misure di riduzione del carbonio – ad esempio motori a basso consumo di carburante, riscaldamento degli edifici con energie rinnovabili, isolamento degli edifici – e quindi stimolare gli investimenti corrispondenti che, a causa del prezzo del CO<sub>2</sub>, saranno anche redditizi senza la necessità di costosi sussidi. A differenza dei sussidi, il prezzo del CO<sub>2</sub> non richiede fondi pubblici – che sono particolarmente scarsi in tempi di crisi – ma di fatto genera entrate.

#### 3.3.1 La carbon tax

L'aliquota di una carbon tax stabilisce un prezzo concreto per le emissioni di CO<sub>2</sub>. Essa aumenta in modo incrementale e stabilisce quindi un segnale di prezzo incrementale che fornisce un incentivo finanziario ad evitare le emissioni di CO<sub>2</sub>. Tuttavia, una carbon tax non è resistente alle crisi.

**Efficacia ed efficienza:** Il prezzo del CO<sub>2</sub> indicato dalla tassa è efficace ed efficiente in termini di politica climatica solo se l'aliquota della tassa è fissata in modo tale che l'obiettivo di riduzione sia precisamente raggiunto. Ciò non funziona in pratica perché la quantità di riduzione di CO<sub>2</sub> causata dalla carbon tax è a priori sconosciuta e soggetta a cambiamenti dinamici. In primo luogo, l'effetto della carbon tax sulla domanda può, nella migliore delle ipotesi, essere stimato solo in modo approssimativo. In secondo luogo, la domanda di attività che emettono carbonio fluttua sia a causa degli effetti di assuefazione sia a seconda dei cicli economici. Per stimolare in modo efficace ed efficiente in termini di costi le riduzioni di CO<sub>2</sub> in linea con gli obiettivi di riduzione a lungo termine, l'aliquota della tassa deve essere ripetutamente adeguata per tentativi ed errori.

**Certeza nella pianificazione:** La necessità di modificare ripetutamente l'aliquota d'imposta impedisce anche la certezza della pianificazione a medio termine, poiché non si conosce l'importo di cui l'aliquota d'imposta deve essere adeguata.

**Effetto anticiclico:** Le imposte sul CO<sub>2</sub> sono di solito stabilite indipendentemente dal ciclo economico e quindi non hanno un effetto anticiclico se vengono mantenute costanti. Tuttavia, in caso di gravi battute d'arresto dell'economia, ci sarebbe la possibilità di ridurre le aliquote d'imposta a breve termine, poiché l'attività economica e quindi anche le emissioni diminuirebbero. Una riduzione delle imposte sostiene l'economia. I

<sup>40</sup> Su questo Menner, M. / Reichert, G. (2019), CO<sub>2</sub>-Steuer oder Emissionshandel?, [cepAdhoc](#) del 15 Luglio 2019, p. 4; degli stessi autori (2019), Wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung, [cepStudy](#), p. 5.

<sup>41</sup> Art. 191 (2) Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU).

problemi sorgono, tuttavia, quando l'economia torna a crescere normalmente e si scontra con i limiti della strategia di riduzione delle emissioni a lungo termine prestabilita. Allora la tassa deve essere aumentata di nuovo, forse anche drasticamente, perché la quantità consentita di emissioni di CO<sub>2</sub> viene continuamente ridotta ed è trascorso del tempo durante la recessione. È probabile che ci sia una resistenza all'aumento dei costi energetici da parte dei cittadini e delle aziende durante i periodi di ripresa economica successivi alla crisi. Questi possono esercitare una notevole pressione sui responsabili delle decisioni per ritardare gli aumenti fiscali necessari fino a una data futura o anche per sospendere o revocare completamente gli aumenti già decisi. Le aliquote fiscali diventano così una pedina in imprevedibili conflitti politici.

In Germania, ad esempio, a causa delle pressioni politiche durante l'anno di recessione 2003, il Governo Schröder ha annullato l'aumento annuale dell'ecotassa originariamente previsto per almeno altri cinque anni. L'ecotassa è così diventata in gran parte inefficace dal punto di vista ecologico.<sup>42</sup> In Francia, nel dicembre 2018, in seguito alle proteste dei Gilet Gialli, il governo era già stato costretto a revocare l'aumento della carbon tax che aveva approvato nel maggio di quell'anno.<sup>43</sup> Alla luce del drastico peggioramento della situazione economica durante la crisi da Coronavirus, è più che mai incerto se il governo francese aumenterà la carbon tax in misura sufficiente a raggiungere il percorso di riduzione delle emissioni o se vi rinuncerà e quindi non raggiungerà gli obiettivi di riduzione, oppure se si atterrà a norme e divieti normativi inefficienti. A seguito della crisi da Coronavirus, i Paesi Bassi hanno già deciso di rinviare l'introduzione di una carbon tax prevista per il 2021.<sup>44</sup> A seguito di queste decisioni politiche, non vi è alcun incentivo di prezzo per avviare investimenti per la riduzione del CO<sub>2</sub> durante la fase di ripresa economica.

Il livellamento anticiclico del ciclo economico attraverso una riduzione fiscale si ottiene a scapito dell'efficacia, dell'efficienza e della certezza della pianificazione.

### 3.3.2 Scambi di emissioni

Un sistema di scambio di emissioni come l'ETS dell'UE<sup>45</sup> funziona secondo il principio del "Cap & Trade" (tetto e scambio):

**Efficacia:** In un sistema di scambio di emissioni, il volume totale delle emissioni di CO<sub>2</sub>, nei settori che esso copre, è limitato ("tetto") dal numero di diritti di emissione (quote). Il tetto viene gradualmente ridotto nel tempo fino al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione di CO<sub>2</sub> previsto.

**Efficienza:** Lo scambio di quote assicura che le riduzioni di CO<sub>2</sub> predeterminate avvengano dove sono più efficaci dal punto di vista dei costi.<sup>46</sup>

**Certeza nella pianificazione:** Poiché il tetto significa che l'obiettivo predeterminato di riduzione di CO<sub>2</sub> viene automaticamente raggiunto, non è necessario alcun riadeguamento – come l'introduzione di un prezzo

<sup>42</sup> DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2019), Wochenbericht 13/2019.

<sup>43</sup> World Bank (2019), State and Trends of Carbon Pricing 2019, p. 38 ss.; Hanafi, O. et al. (2019), Carbon Pricing in France and Germany, [ceplnput 11/2019](#), p. 10 ss.

<sup>44</sup> DutchNews del 10 Aprile 2020, [Dutch to delay carbon tax for industry because of coronavirus](#).

<sup>45</sup> V. supra Sezione 2.2.

<sup>46</sup> Per quanto riguarda l'efficienza rispetto ai requisiti normativi e alle sovvenzioni v. supra Sezioni 3.1 e 3.2.

minimo – anche in una crisi economica.<sup>47</sup> Pertanto, un sistema di scambio di quote di emissione offre anche la certezza della pianificazione.

Effetto anticiclico: In definitiva, il prezzo delle quote ha un effetto anticiclico, perché l'onere dei costi delle emissioni di CO<sub>2</sub> tende a diminuire durante la recessione economica, quando sono necessarie meno quote, e tende ad aumentare durante la ripresa. Così, in tempi di crisi, l'impatto sui costi e sulla liquidità delle aziende è attenuato.<sup>48</sup>

La resistenza alla crisi – basata sull'efficacia, l'efficienza, la certezza della pianificazione e l'effetto anticiclico – dei sistemi di scambio di quote di emissione è stata evidente anche nella crisi da Coronavirus, come dimostra l'andamento del prezzo delle quote nell'EU ETS (Fig. 1): Sebbene il prezzo sia sceso nel giro di pochi giorni all'inizio della crisi economica, passando da circa € 24 a circa € 15 tra l'11 e il 18 marzo, da allora si è costantemente ripreso e stabilizzato entro luglio leggermente al di sopra del livello pre-crisi.

Il crollo dei prezzi è stato causato sia da un calo della domanda che da un significativo aumento a breve termine delle vendite di quote di emissioni. Le vendite potrebbero essere state dovute all'elevato livello di incertezza sulla portata e la durata della crisi economica. Un crollo simultaneo del prezzo di altri valori patrimoniali – tra cui l'oro<sup>49</sup> – può anche indicare un aumento a breve termine del fabbisogno di liquidità delle imprese in difficoltà finanziarie. Nelle settimane successive, invece, il crollo dei prezzi ha permesso a un maggior numero di aziende solvibili di acquistare quote EU ETS a basso costo per il futuro. Il successivo aumento dei prezzi potrebbe anche essere dovuto, almeno in parte, alla speculazione.<sup>50</sup>

Nel complesso, le decisioni di investimento a lungo termine non sono molto influenzate dalle variazioni dei prezzi a breve termine nell'ETS, ma dipendono dalle aspettative a lungo termine sulle politiche climatiche. Il prezzo del CO<sub>2</sub> in un ETS è determinato non tanto dall'attuale offerta di quote, ma molto di più dall'aspettativa di una futura scarsità.<sup>51</sup> L'ipotesi che una bassa domanda di quote porterà a un surplus di offerta a lungo termine<sup>52</sup> non sembra attualmente condivisa dagli operatori del mercato EU ETS, perché altrimenti il prezzo delle quote EU ETS sarebbe sceso a un livello basso per un periodo più lungo, come è successo nella crisi finanziaria 2008/2009, quando si è stabilizzato a circa € 5.<sup>53,54</sup> Invece, gli operatori del mercato EU ETS si aspettano chiaramente che la riserva di stabilità del mercato<sup>55</sup>, che è stata introdotta per togliere le quote inutilizzate dal mercato, funzionerà ancora nella crisi da Coronavirus<sup>56</sup> e che la pianificazione politica dell'obiettivo climatico dell'UE 2030, così come la probabile fissazione dell'obiettivo climatico UE-2050 di neutralità climatica, richiederà una più rapida riduzione del tetto. Queste aspettative, basate sui requisiti di

<sup>47</sup> Sui vantaggi e gli svantaggi di un prezzo minimo negli EU-ETS EU-ETS v. Bonn, M. / Voßwinkel, J. S. (2017), CO<sub>2</sub>-Mindestpreis – Fluch oder Segen der EU-Klimapolitik?, [ceplnput 05/2017](#); Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung, [cepStudy](#), p. 22 ss.

<sup>48</sup> Con un prezzo minimo, come recentemente proposto dalle Accademie tedesche delle scienze e delle scienze umane, questo non avverrebbe. Cfr. Leopoldina / acatech / Akademiunion (2020), [Energiewende 2030: Europas Weg in die Klimaneutralität, Ad-hoc-Stellungnahme – Juni 2020](#), p. 9.

<sup>49</sup> Finanz.net, [Goldpreis](#).

<sup>50</sup> FAZ del 30 Giugno 2020, [CO<sub>2</sub> kostet wieder mehr](#).

<sup>51</sup> Pahle, M. / Quemin S. (2020), EU ETS: The Market Stability Reserve should focus on carbon prices, not allowance volumes, in: [Energypost](#) del 16 Giugno 2020.

<sup>52</sup> Sandbag del 28 Aprile 2020, [Is the EU ETS going to pass the novel coronavirus test?](#); Treptow, T. (2020), [Auswirkungen der Corona-Krise auf die europäische Klimaschutzpolitik](#), in: Wirtschaftsdienst 2020/05, p. 364 ss.

<sup>53</sup> EMBER, [EUA Price](#).

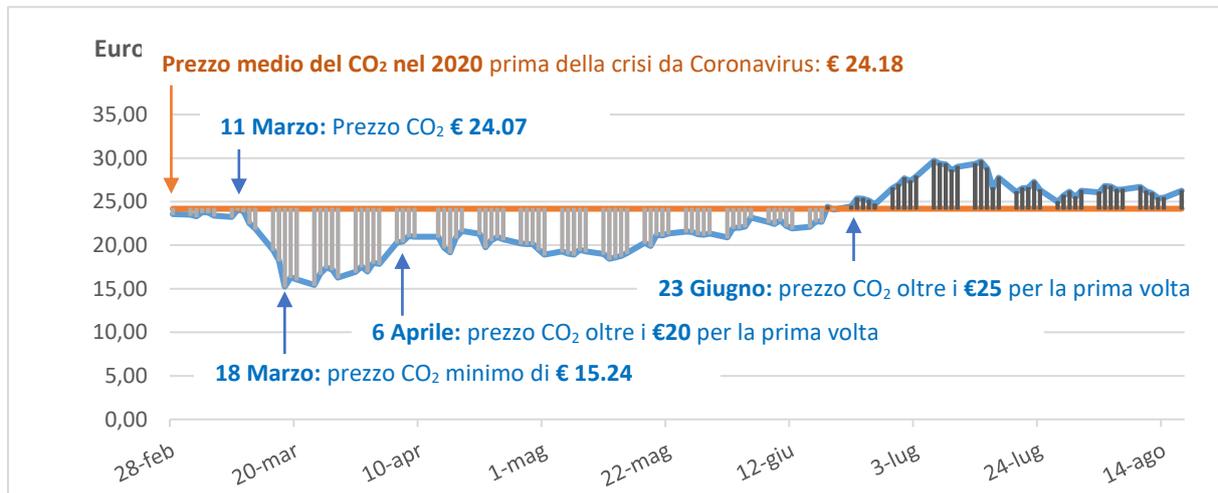
<sup>54</sup> Bonn, M./ Voßwinkel, J. (2017), CO<sub>2</sub> minimum price – Curse or blessing of EU climate policy?, [ceplnput 05/2017](#), p. 4 ss.

<sup>55</sup> Su questo Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Climate Protection by way of the EU ETS, [ceplnput 03/2018](#), p. 12.

<sup>56</sup> Pittel, K. et al. (2020), Die Corona-Krise und ihre Auswirkungen auf den Europäischen Emissionshandel, in: ifo Schnelldienst 6/2020 del 10 Giugno 2020, p. 67 ss.

trasposizione dell'ETS dell'UE, non compromettono né l'efficacia né l'efficienza, ma creano una certezza di pianificazione a lungo termine – anche in presenza di fluttuazioni dei prezzi a breve termine. Quanto più la formazione dei prezzi dipende dalle aspettative a lungo termine, tanto meno l'ETS ha un effetto stabilizzante sull'economia.

**Fig. 1: Prezzo delle quote EU-ETS nella crisi da Coronavirus 2020 (prezzi CO<sub>2</sub> in Euro)**



Fonte: EMBER, [EUA Price](#)

#### 4 Raccomandazioni per la resistenza alla crisi degli strumenti di politica climatica

Le politiche climatiche dell'UE devono essere concepite in modo tale che le emissioni di CO<sub>2</sub> predeterminate possano essere ridotte in modo efficace, economico e affidabile, soprattutto in tempi di crisi, senza causare gravi danni collaterali all'economia. In contrasto con le norme e i divieti normativi, i sussidi e le tasse sul carbonio, lo scambio di emissioni soddisfa tutti questi criteri. Poiché l'EU ETS si è dimostrato, secondo i principi ordoliberali, uno strumento basato sulle regole e sul mercato per la riduzione di CO<sub>2</sub> nella crisi da Coronavirus, anche i settori che non sono inclusi nell'EU ETS dovrebbero ora essere soggetti allo scambio di emissioni a livello europeo.<sup>57</sup> La Cancelliera tedesca Angela Merkel<sup>58</sup> e la Presidenza tedesca del Consiglio dell'UE lo chiedono<sup>59</sup> e la Commissione UE lo sta valutando anche per le emissioni di CO<sub>2</sub> provenienti da edifici e trasporti marittimi.<sup>60</sup>

Fondamentalmente, lo scambio di emissioni intersettoriale – che comprende sia i settori ETS che quelli non ETS – con un prezzo uniforme per le emissioni di CO<sub>2</sub> è in termini economici il modo più efficiente in termini di costi per raggiungere efficacemente gli obiettivi di riduzione del CO<sub>2</sub> (First Best).<sup>61</sup> Questo è vero, tuttavia, solo se gli aumenti dei costi causati dal prezzo del CO<sub>2</sub> nello scambio di quote di emissione non si traducono in una migrazione della produzione ad alto contenuto di carbonio verso paesi terzi con regole di protezione del clima più permissive e meno costose ("carbon leakage").<sup>62</sup> La rilocalizzazione delle emissioni di carbonio

<sup>57</sup> Menner, M. / Reichert, G. (2019), Wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung, [ceplStudy](#), p. 5.

<sup>58</sup> German Federal Government (2020), [Federal Chancellor Dr. Angela Merkel – Speech at the XI. Petersberg Climate Dialogue on 28 April 2020 as video conference.](#)

<sup>59</sup> German Federal Government (2020), [Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union – 31 July to 31 December 2020, Together. For Europe's recovery,](#) p. 16.

<sup>60</sup> Commissione UE (2019), Il Green Deal europeo, Comunicazione COM(2019) 640 dell'11 Dicembre 2019, p. 5, 11 e 13.

<sup>61</sup> Menner, M. / Reichert, G. (2019), New German Emissions Trading, [ceplInput 08/2019.](#)

<sup>62</sup> Nader, N. / Reichert, G. (2015), Extend emissions trading!, [ceplInput 05/2015.](#)

porta alla perdita di posti di lavoro e alla riduzione del valore aggiunto – e causa addirittura un aumento delle emissioni globali di CO<sub>2</sub> se la produzione migra verso paesi con standard di protezione del clima più bassi.<sup>63</sup>

Si tratta di un problema importante nell'UE perché le sue esigenze di riduzione sono in alcuni casi molto più severe che in altre parti del mondo e dovranno essere rese ancora più severe entro il 2030 e il 2050. Per mantenere al minimo le fughe di carbonio, anche in caso di aumento dei prezzi delle quote, l'UE dovrebbe migliorare la protezione contro le fughe di carbonio del sistema ETS dell'UE. A tal fine, le aziende che sono soggette all'EU ETS e che sono a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio dovrebbero ricevere più quote gratuite di quelle attualmente previste.<sup>64</sup> Inoltre, le aziende ad alta intensità energetica a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio dovrebbero anche essere ampiamente compensate quando i produttori di elettricità trasferiscono i costi delle quote attraverso l'aumento dei prezzi dell'elettricità (compensazione del prezzo dell'elettricità).<sup>65</sup> Il problema della rilocalizzazione delle emissioni di carbonio sarebbe aggravato dall'inclusione dei settori non appartenenti al sistema ETS dell'UE, poiché la domanda di combustibili fossili nei settori dei trasporti e dell'edilizia è relativamente rigida in termini di prezzi, il che farebbe salire il prezzo delle quote e aumenterebbe il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio nei settori soggetti alla concorrenza globale. Un secondo sistema di scambio di quote di emissione, separato dal sistema ETS dell'UE, dovrebbe quindi essere istituito, almeno in via transitoria, per i settori non appartenenti al sistema ETS dell'UE.<sup>66</sup> Le imprese industriali che sono a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio non saranno quindi influenzate dalla pressione al rialzo dei prezzi causata dalla rigidità dei prezzi delle quote di emissione nei settori non appartenenti al sistema ETS dell'UE.

---

<sup>63</sup> Per un'analisi esaustiva v. Bonn, M. / Reichert, G / Voßwinkel, J. S. (2016), Carbon Leakage, [cepInput 04/2016](#).

<sup>64</sup> Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Climate Protection by way of the EU EHS, [cepInput 03/2018](#) p. 13 ss.

<sup>65</sup> Bonn, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Reform der Strompreiskompensation, [cepStudy](#).

<sup>66</sup> Come già citato Menner, M. / Reichert, G. (2016), Low-emission mobility, [cepPolicyBrief 30/2016](#); degli stessi autori (2019), Wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung, [cepStudy](#), p. 29; Felbermayr, G. / Peterson, S. / Rickels, W. (2019), Für ein duales System der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland und Europa, Institut für Weltwirtschaft Kiel; Leopoldina / acatech / Akademienunion (2020), Energiewende 2030: Europas Weg in die Klimaneutralität, Ad-hoc-Stellungnahme – June 2020, p. 9.

**Recentemente pubblicati in questa serie:**

No. 17/2020: Crypto Assets: Regulatory Treatment in the EU (Agosto 2020)

No. 16/2020: Shortage of Skilled Medical Staff (Agosto 2020)

No. 15/2020: Pubblicità delle farmacie (Luglio 2020)

No. 14/2020: How can a reform of the Stability and Growth Pact foster sound fiscal policies? (Luglio 2020)

No. 13/2020: European minimum wage (Giugno 2020)

No. 12/2020: Environmental Taxation in France (Maggio 2020)

No. 11/2020: Restrictions for frontier workers in the internal market due to COVID 19 (Aprile 2020)

No. 10/2020: Third-party Access to EU Medicines Agency Documents (Aprile 2020)

No. 09/2020: Energy Taxation in France (Marzo 2020)

No. 08/2020: Combating the Corona Crisis (Marzo 2020)

**Gli autori:**

Dr. Martin Menner, Policy Analyst

Dr. Götz Reichert LL.M., Head of Division

Lo studio è stato originariamente redatto in tedesco. Questo testo è una traduzione del professore Andrea De Petris per ceptalia.

**cep | Centrum für Europäische Politik**

Energy | Environment | Climate | Transport

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg | Germany | Tel: +49 761 38693 107 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

cep | Centre for European Policy è il think tank di politica europea della fondazione senza scopo di lucro Stiftung Ordnungspolitik. È un centro di eccellenza indipendente per l'esame, l'analisi e la valutazione delle politiche dell'UE.