

Senato della Repubblica

XIX Legislatura

Commissione 8°

**Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici,
comunicazioni, innovazione tecnologica**

Documento di osservazioni e proposte

Atto del Governo n. 161

Schema di decreto legislativo concernente “Attuazione della direttiva (UE) 2023/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE per quanto riguarda il contributo del trasporto aereo all’obiettivo di riduzione delle emissioni in tutti i settori dell’economia dell’Unione e recante adeguata attuazione di una misura mondiale basata sul mercato, nonché della direttiva (UE) 2023/959 del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell’Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all’istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell’Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra”.

5 luglio 2024

Le direttive europee 2023/958 e 2023/959, adottate nell'ambito del pacchetto normativo Fit for 55%, hanno modificato il sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione (Emission Trading System – ETS) per renderlo coerente con gli obiettivi indicati dalla Legge europea sul clima (Regolamento 2021/1119).

Nell'ottica di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 e rafforzare l'efficacia del sistema ETS nel percorso di decarbonizzazione, la riforma ha fissato un obiettivo di riduzione delle emissioni più alto: dal precedente 43% al 62% rispetto al 2005, da conseguire entro il 2030. Tale ambizione è stata ulteriormente rilanciata dal decisore italiano, che nell'aggiornamento del PNIEC (giugno 2024) ha puntato ad un obiettivo del 66% di riduzione delle emissioni di gas serra per il sistema ETS, che diverrà cogente con il recepimento delle direttive.

Lo schema di Decreto legislativo in oggetto ha forte rilevanza in quanto rappresenta un elemento fondamentale nell'ambito delle misure attuative delle strategie energetiche previste dal PNIEC 2024, che merita particolare attenzione anche per la prevista estensione dell'ambito di applicazione a settori precedentemente esclusi, quali il trasporto su strada e l'edilizia, per i quali è prevista l'istituzione di una nuova "sezione" c.d. ETS 2. Per tali settori, lo schema di decreto legislativo prevede un avvio graduale a partire dal 2025.

Se da una parte, quindi, le modifiche introdotte rendono il sistema ETS più coerente ed efficiente rispetto al quadro degli obiettivi e delle strategie energetiche e climatiche europee e nazionali, va rilevato che la nuova configurazione produrrà impatti significativi sulla vita di imprese e cittadini.

La modifica delle procedure che presiedono al suo funzionamento, infatti, implicherà un progressivo disimpegno delle aste di assegnazione delle quote di scambio e delle assegnazioni gratuite ai settori coperti, proprio per finalizzare nei tempi previsti l'effettiva "tassazione" delle emissioni e concretizzarne la riduzione attraverso i maggiori costi della CO₂. L'aumento dei costi si rifletterà inevitabilmente sulla collettività in termini di maggiori prezzi al consumo dei beni e servizi prodotti dai settori coperti da ETS e pertanto sarà importante attenuarne gli effetti con misure compensative graduali e adeguate.

Entrando nello specifico dei contenuti dello schema di decreto, che inserisce il recepimento delle due nuove direttive nel *corpus* del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, la prevista estensione ai settori del trasporto su strada e dell'edilizia del settore ETS 2 si applicherà sull'immissione al consumo dei combustibili utilizzati per la combustione nei settori dell'edilizia (settore residenziale, commerciale e istituzionale, per la produzione di calore, anche attraverso le reti di teleriscaldamento) e del trasporto stradale (eccetto l'uso di veicoli agricoli su strade asfaltate). La tassazione ambientale "indiretta" impatterà necessariamente sui costi che imprese e cittadini pagano per l'energia.

Confartigianato e CNA pur condividendone le finalità di tutela ambientale e di mitigazione del rischio climatico, suggeriscono una graduale e progressiva applicazione della misura per attenuarne gli effetti, come evidenziato già in sede di lavori parlamentari europei.

L'aggravio dei costi a carico della collettività incrocia infatti le forti dinamiche inflattive, contribuendo a ridurre la liquidità di imprese e famiglie; in tal senso, apprezziamo la previsione di una possibile deroga alle tempistiche previste per

l'entrata in vigore nel caso in cui si registri sul mercato un elevato aumento dei prezzi dell'energia, ma ribadiamo anche l'opportunità di **prevedere meccanismi compensativi** che permettano di ammortizzare gli impatti per imprese e cittadini.

Sarà importante, a nostro avviso, utilizzare i proventi delle aste di assegnazione per sostenere imprese e cittadini nel percorso di progressiva decarbonizzazione del settore civile e del trasporto. Le disposizioni vigenti sull'ETS hanno già previsto un impegno in tal senso, specificando per via normativa sia le percentuali delle risorse derivanti dall'applicazione del sistema ETS da ripartire tra i Ministeri interessati (MEF, MASE, MIMIT), che le finalità per cui il MASE – per la sua parte di competenza - può utilizzare tali risorse (es. riduzione delle emissioni di gas serra attraverso il finanziamento di fondi e programmi specifici; sviluppo delle rinnovabili e rafforzamento delle reti di trasmissione; contrasto alla deforestazione; interventi per implementare modalità di trasporto a basse emissioni; promuovere la creazione di nuove competenze per il ricollocamento dei lavori nei settori green).

Per il nuovo settore ETS2, invece, la bozza di decreto (art. 7, comma 1, punto “art. 42-undecies, comma 5) rimanda la ripartizione delle risorse ad un successivo atto amministrativo: sarebbe preferibile che, analogamente a quanto fatto per il settore ETS, fosse la norma primaria a definire tale ripartizione tra i ministeri, anche per consentire a priori la programmazione dei possibili interventi da implementare a favore della collettività, secondo le finalità indicate.

Rispetto alle finalità indicate nello schema di decreto per la destinazione delle risorse derivanti dall'applicazione del sistema ETS2 (art. 7, comma 1, punto "art. 42-undecies, comma 7), segnaliamo la necessità di integrare le misure destinate alla decarbonizzazione del riscaldamento e del raffrescamento degli edifici o alla riduzione del fabbisogno energetico degli edifici – in linea con le indicazioni della dir. 2023/1791 sull'efficienza energetica – con misure destinate al supporto della riqualificazione degli edifici, in linea con le finalità della dir. 2024/1275 sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD).

Segnaliamo inoltre la necessità di integrare quanto disposto dall'art. 7, comma 1 in merito al nuovo art. 42-sexdecies – che prevede la possibile estensione unilaterale del sistema ETS2 ad altri settori a partire dal 2027 da parte del MASE – con la previsione di una consultazione costante e strutturata con le associazioni rappresentative delle imprese. Tale proposta non è certamente limitata alla singola disposizione normativa richiamata: la richiesta di consultazione riguarda tutto il sistema ETS, vecchio e nuovo, al fine di una programmazione coerente ed efficace dell'applicazione del sistema stesso.

Da ultimo, lo schema di decreto intercetta anche il tema del CBAM – meccanismo di adeguamento automatico del carbonio alla frontiera di cui al Reg. (UE) 2023/956 – che disciplina la tassazione del carbonio per determinate categorie di prodotti provenienti da paesi extra UE.

L'entrata in vigore del regolamento è prevista a partire dal 1° gennaio 2026, ma attualmente è in corso una fase transitoria che prevede alcuni obblighi di comunicazione in capo alle imprese importatrici. Si tratta di una disciplina nuova e abbastanza complessa, rispetto alla quale le piccole imprese sono ancora in

fase di adeguamento; segnaliamo pertanto l'opportunità che le sanzioni previste dallo schema di decreto legislativo (art. 7, comma 1 – Capo Ter – art. 42 *vecies*) siano gradualmente e proporzionali, per non aggravare ulteriormente le piccole imprese nell'attuale delicata congiuntura.

Sarebbe invece utile l'attuazione di strumenti di supporto volti a implementare tra le PMI – anche per il tramite delle associazioni che le rappresentano – la conoscenza della disciplina CBAM e che implicino anche la messa a disposizione di strumenti di facile utilizzo per il calcolo del contenuto di carbonio richiesto dalla norma.