



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*MODIFICHE AL SISTEMA DI SCAMBIO DI QUOTE DI EMISSIONE DEI
GAS A EFFETTO SERRA
(AG 161)*

*SENATO DELLA REPUBBLICA
8^a Commissione (Ambiente, transizione ecologica,
energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica)*

Roma, 5 luglio 2024

La sfida della decarbonizzazione dei trasporti è estremamente ambiziosa e per conseguirla è necessario attivare, con spirito pragmatico, tutte le risorse disponibili. Confcommercio, per questo motivo, ha sempre richiamato l'esigenza di perseguire la sostenibilità congiuntamente dal punto di vista ambientale, economico e sociale, con politiche energetiche rispettose del principio di neutralità tecnologica.

Ferme restando le criticità da noi evidenziate relativamente al pacchetto di interventi "Fit for 55", in cui rientrano anche le modifiche alla Direttiva 87/2003, oggetto di recepimento con lo schema di Decreto Legislativo in commento, rispetto ai contenuti specifici dell'AG 161, si evidenzia quanto segue:

Tempistiche

I tempi per il processo di recepimento ed entrata in vigore della nuova disciplina europea sul cosiddetto ETS 2, a causa del ritardo accumulato nell'avvio dell'iter, sono **troppo stringenti e penalizzanti per le imprese, anche considerando che le aziende non sono ancora informate rispetto alle scadenze più imminenti.**

In particolare, il termine del **2 settembre 2024**, di cui all'articolo 42 *quinquies* (art.7, comma 1), per la presentazione da parte delle imprese della richiesta di autorizzazione ad emettere gas a effetto serra rischia, addirittura, di maturare prima ancora che il provvedimento sia formalmente entrato in vigore.

Parimenti, appare critico anche l'invio delle emissioni storiche del 2024 visto che, come tutti gli obblighi retroattivi, la complessità è maggiore.

D'altra parte, lo schema di D.lgs richiede che, contestualmente alla richiesta di autorizzazione, le imprese producano un piano di monitoraggio delle emissioni, rinviando genericamente a corpose e complesse indicazioni presenti nella normativa unionale. Si tratta di adempimenti troppo onerosi e pesanti per il sistema delle imprese coinvolte, che in Italia è costituito in gran parte da piccole e medie imprese.

Sarebbe opportuno, quindi, da un lato **posporre il richiamato termine del 2 settembre 2024 - ovvero consentire di trasmettere il piano di monitoraggio in un secondo momento rispetto alla richiesta di autorizzazione (es. 120 giorni dopo) - e, dall'altro, occorrerebbe fornire alle imprese delle semplici e sintetiche linee guida**, per facilitare le realtà meno strutturate del nostro mercato nella redazione del richiamato Piano di Monitoraggio.

Sovrapposizione e interazione con altri meccanismi

E' bene evidenziare che i nuovi oneri amministrativi ed informativi si sommano a un carico di adempimenti, già gravanti sulle imprese, relativi alla disciplina sul GHG saving (ex D.lgs 66/2005, di recepimento della FQD) e che dovrebbero essere prioritariamente aboliti a livello nazionale, considerato che la RED III ne dispone l'abrogazione.

In via generale, sarebbe utile che i CIC relativi all'immissione in consumo dei biocarburanti possano essere valorizzati ai fini degli obblighi ETS.

Con riferimento al nuovo Allegato I *bis*, di cui all'art. 10 dello schema di decreto, ovvero rispetto all'esclusione di combustibili zero-emissivi dalle attività di immissione in consumo, si ritiene opportuno che il decreto specifichi che, ai fini del computo del combustibile immesso in consumo, si consideri l'intero quantitativo immesso in consumo decurtato dell'eventuale quantitativo di combustibile zero-emissivo, immesso in consumo in accordo alle previsioni dell'art. 5, c. 15 del DM 107/2023.

Si propone, inoltre, di eliminare dal computo ETS la quota di biometano corrispondente ai CIC generati per quella stessa quota (ai sensi dell'art. 6 del DM 2 marzo 2018). Tale quantitativo dovrebbe essere comunicato direttamente dal GSE al comitato ETS 2 ed automaticamente decurtato dal quantitativo complessivo comunicato dal soggetto regolamentato.

Sarebbe, in generale, utile specificare nel testo che l'esclusione di combustibili zero-emissivi non incide sull'assegnazione dei CIC a favore dei soggetti obbligati, ai sensi del DM 107/2023.

In generale si auspica, più miratamente per la fase di attuazione, che vi sia un congruo coordinamento tra la disciplina ETS e quella di meccanismi affini quali, ad esempio, la disciplina sulle Garanzie d'origine di cui al DM 14 luglio 2023, n. 224.

Soggetti Obbligati

La scelta, in ambito ETS 2, di porre gli adempimenti del nuovo sistema a carico dei soggetti che immettono in consumo i prodotti energetici (ovvero coloro che versano l'accisa) non appare condivisibile, tenuto conto che il mercato nazionale è caratterizzato da tanti piccoli depositi fiscali (sorti per sopperire a necessità logistiche).

In considerazione, infatti, della significativa presenza di imprese medio piccole nel comparto, e al fine di assicurare una maggiore sostenibilità dei nuovi adempimenti, sarebbe preferibile cogliere i margini di flessibilità consentiti dalla direttiva prevedendo **un sistema di "accollo" di tali adempimenti in capo ai soggetti a monte della filiera, in analogia a quanto previsto per l'immissione in consumo di biocarburanti. I soggetti a monte, infatti**, sono generalmente imprese di grandi dimensioni (raffinerie) già strutturate per ottemperare all'obbligo - e già soggetti al meccanismo ETS - che hanno la possibilità di rilevare separatamente quantitativi di combustibili differenti tra loro, ovvero prima della miscelazione. Diversamente, i piccoli depositi fiscali e i destinatari registrati che acquistano prodotto (spesso già miscelato) in sospensione d'accisa, ovvero i soggetti distributori, non dispongono di informazioni puntuali circa la componente di biocarburante immessa in consumo, con la conseguente difficoltà di applicare i fattori emissivi dei carburanti immessi.

Occorre, in tal senso, garantire una maggior semplificazione amministrativa che sollevi i soggetti più piccoli dai considerevoli oneri che dovrebbero sostenere per adeguarsi alla normativa (e con così poco preavviso).

Inoltre, la richiesta ai soggetti autorizzati all'immissione in consumo, di specificare la destinazione finale dei combustibili, appare di difficile realizzazione, tenuto conto della presenza di diversi passaggi intermedi del prodotto e **dell'impossibilità, da parte di chi effettua l'immissione in consumo, di controllare la catena della destinazione di utilizzo. Si consideri, infatti, che i combustibili non vengono destinati direttamente ai consumatori finali, bensì stoccati nei depositi fiscali.**

Utilizzo delle entrate derivanti dal meccanismo ETS

Sul fronte della destinazione delle risorse, il Considerando (12) della Direttiva 2023/958 enuncia espressamente che: *"Tutti i proventi derivanti dalla vendita all'asta che non sono attribuiti al bilancio dell'Unione dovrebbero perciò essere utilizzati per finalità legate al clima"* E' stato, invece, verificato che tra il 2013 ed il 2020 l'Italia è stato uno dei Paesi europei ad aver destinato la quota più bassa di tali risorse per scopi legati al clima¹.

Non appare, pertanto, condivisibile la scelta di destinare il 50% degli introiti del sistema ETS, ora reso più stringente ed esteso al trasporto marittimo, a **finalità estranee all'obiettivo della decarbonizzazione** (art. 5, comma 7). Invero, la stessa essenza di una "tassa di scopo" quale finisce con l'essere, in ultima analisi, il sistema ETS, consiste nel destinare risorse al perseguimento dello specifico obiettivo - in questo caso la decarbonizzazione - senza indebite distrazioni di risorse, che lederebbero l'efficacia dello strumento.

Con specifico riferimento al trasporto marittimo, il nuovo comma 9 *bis*, inserito all'art. 23 del D.lgs 47/2020, (art.5, comma 7, lettera d)), in difformità dalle indicazioni della stessa legge delega (art. 12, L. 21 febbraio 2024, n. 15), destina al trasporto marittimo una sola parte degli introiti ETS, per altro provvisoriamente e limitatamente ad una parte esigua - se non nulla - delle quote di emissione. **A questo proposito, andrebbe eliminato il limite temporale del 2030 e, inoltre, dovrebbe essere previsto che la totalità dei ricavi ETS originati dal trasporto marittimo sia riallocata a sostegno di investimenti nell'ambito del trasporto marittimo stesso.** Analoga logica di allocazione andrebbe prevista per le risorse derivanti dal **pesante sistema sanzionatorio.**

A quest'ultimo proposito, tra gli impieghi delle relative risorse andrebbero espressamente indicati: il sostegno al rinnovo ambientale delle flotte e alla realizzazione di impianti a terra per il bunkeraggio di carburanti alternativi e per la fornitura di energia elettrica alle navi (*cold ironing*), interventi per la compensazione dell'extra costo delle alimentazioni alternative rispetto a quelle tradizionali, incentivi al trasporto combinato marittimo.

Parimenti, con specifico riferimento al trasporto aereo, che rischia di essere ulteriormente penalizzato dal previsto inasprimento della disciplina ETS, è necessario prevedere che l'intero gettito delle quote assegnate al settore sia destinato alla sua decarbonizzazione, rafforzando quanto già previsto dall'art. 6 del D.lgs 47/2020. Per perseguire tale finalità si dovrebbero prioritariamente mettere in campo incentivi fiscali all'utilizzo del SAF (Sustainable Aviation Fuel), investimenti nel ciclo di produzione degli e-fuels e nella progettualità *carbon capture*.

¹ *The use of auctioning revenues from the EU ETS for climate action*, European Climate Foundation (june 2022)

D'altra parte, sia con riferimento al sistema ETS, che con riferimento al nuovo sistema ETS 2, andrebbe garantito un **ruolo operativo diretto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** nel processo di riparto ed impegno delle risorse derivanti dalle aste delle quote, al fine di assicurare una più efficace politica di decarbonizzazione dei trasporti.

Invero, **non si comprende** per quale motivo nell'estendere al trasporto marittimo ed al trasporto stradale il sistema di negoziazione delle emissioni già in vigore per il trasporto aereo **non si sia seguita la strada di adottare le medesime procedure e priorità di destinazione delle risorse, già previste dalla normativa nazionale per quest'ultima modalità di trasporto (art. 6 D.lgs 47/2020)**. Una simile scelta oltre che più coerente dal punto di vista sistemico, avrebbe assicurato sia **l'auspicato maggior ruolo operativo del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti**, sia complessivamente una **più efficace politica di decarbonizzazione di tutti i trasporti**, con l'attivazione di **utili sinergie tra le diverse modalità**. Sarebbe, pertanto, **opportuno modificare, nella richiamata ottica di coerenza sistemica**, il nuovo art. 12 *octies*, inserito dall'art. 4, comma 12 dello schema di decreto, che rinvia per il trasporto marittimo alle finalizzazioni delle risorse previste dall'art. 23 del medesimo decreto per gli impianti fissi, nonché l'art. 42 *undecies*, inserito dall'art. 7, comma 1 dello schema di decreto, che introduce un nuovo sistema di procedure e priorità di impiego delle risorse ETS 2;

Effettivamente, anche con specifico riferimento al nuovo sistema ETS 2, andrebbe assicurata una **più diretta finalizzazione delle risorse originate dalle quote assegnate al trasporto stradale**, nonché delle relative **sanzioni** in sostegno della **decarbonizzazione del settore**. Invero, come evidenziato dalla stessa Corte dei Conti europea², già oggi a legislazione vigente per il trasporto stradale di merci e persone prevede i livelli più alti di tassazione dell'energia e pertanto, a maggior ragione, il sistema di una nuova "tassa di scopo" quale l'ETS 2, affinché sia sostenibile, dovrebbe prevedere che gli introiti siano interamente destinati a sostegno dello stesso comparto e, nello specifico, con finalità di decarbonizzazione.

A quest'ultimo proposito, le risorse, **in linea con il principio di neutralità tecnologica**, andrebbero indirizzate prioritariamente al **rinnovo sostenibile del parco veicolare**, al **potenziamento delle infrastrutture di ricarica/rifornimento** di combustibili alternativi, alla promozione della **comodalità marittima e ferroviaria**, alla **compensazione dell'extra costo** delle fonti di alimentazione alternative rispetto a quelle tradizionali.

Accise

Con specifico riferimento alle società di navigazione, in considerazione degli oneri ETS che caratterizzano il settore e del conseguente prevedibile aumento della domanda di prodotti sostenibili ad uso navigazione, si richiede che nel testo del decreto venga espressamente previsto che tali forniture beneficino del medesimo trattamento fiscale previsto per i corrispettivi combustibili fossili, ivi inclusi i trattamenti fiscali che prevedono - in virtù della destinazione d'uso e non già in funzione della tipologia del prodotto - l'esenzione o l'agevolazione di accisa.

² *Tassazione dell'energia, fissazione del prezzo del carbonio e sovvenzioni all'energia*, Corte dei Conti Europea, 2022

In ultimo, spiace constatare dalla proposta di articolato che l'Italia non abbia voluto/potuto cogliere l'opportunità offerta dal comma 3 del nuovo articolo 30 *sexies*, della Direttiva 2003/87/CE di rinviare al 2030 l'entrata in vigore del nuovo sistema ETS II, in considerazione della presenza di una adeguata tassazione nazionale sul carbonio. Sebbene, infatti, formalmente le accise sui combustibili non siano una *carbon tax* in senso stretto, è indubbio che colpendo i prodotti energetici - che con la combustione generano CO₂ - comportano, seppur in via indiretta, la tassazione CO₂ disincentivandone, parimenti, la produzione. D'altra parte, la *carbon tax* italiana (art. 8 L. 448/1998) intendeva attuarsi proprio attraverso una rimodulazione delle aliquote d'accisa ed è bene ricordare che quelle italiane sono in generale abbondantemente superiori ai livelli minimi fissati dalla direttiva europea. In particolare, se si prende in considerazione l'accisa sul gasolio, il differenziale rispetto alla soglia minima europea ammonta a circa 29 centesimi di euro per litro, un valore **significativo e superiore alle stime degli impatti che l'ETS 2** avrà sul prezzo di tale prodotto.