



**MODIFICA DELLA DIRETTIVA 2003/87/CE CHE
ISTITUISCE UN SISTEMA PER LO SCAMBIO DI QUOTE
DI EMISSIONI DEI GAS A EFFETTO SERRA (ETS)
NELL'UNIONE (Atto Governo n.161/2024)**

Audizione Confetra

10 luglio 2024

CONFETRA, Confederazione nazionale che associa Federazioni e Associazioni di imprese che operano nel settore del trasporto, della logistica, delle spedizioni e nelle attività connesse, ringrazia dell'opportunità di questa audizione, nella quale intende illustrare alcune osservazioni allo schema di decreto legislativo, che modifica decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, in attuazione della legge di delegazione europea 2022/2023, per il recepimento delle direttive (UE) 2023/ 958 e 2023/959, che modificano la direttiva 2003/87/CE, e della decisione (UE) 2015/1814, riguardanti il sistema per lo scambio di quote di emissioni nell'Unione europea (EU ETS) e la creazione di un sistema di scambio di quote separato e parallelo (ETS 2) per i settori dell'edilizia, del trasporto stradale e di ulteriori settori industriali.

Lo schema di decreto legislativo introduce anche il recepimento del meccanismo CBAM (*Carbon Boarder Adjustment Mechanism*), per la rilevazione del carbonio nelle importazioni

Il sistema per lo scambio di quote di emissioni nell'Unione europea è riferimento essenziale della politica dell'Unione in materia di clima e ne costituisce lo strumento fondamentale per ridurre le emissioni di gas a effetto serra in modo efficace sotto il profilo dei costi.

L'obiettivo è di contribuire alla riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 e al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050, come previsto dalla c.d. "legge UE sul clima" (Reg. (UE) 2021/111). La revisione della direttiva 2003/87/CE e di aggiornare la legislazione dell'Unione europea in materia di clima, energia e trasporti e allinearla ai nuovi obiettivi europei.

Il complesso dei settori ETS dovrebbe ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 62% entro il 2030 (rispetto al precedente 43%), aumentando il fattore di riduzione lineare dal precedente 2,2% al 4,3% dal 2024 al 2027 e del 4,4% da 2028. Le quote di emissione a livello UE sono ridotte di 117 milioni, di cui 90 milioni già dal 2024.

CONFETRA concentrerà le sue osservazioni generali su alcuni profili complessivi della disciplina, per poi procedere ad esporre alcune osservazioni specifiche sui settori marittimo e stradale e sul CBAM e alcuni cenni sul trasporto aereo.

OSSERVAZIONI GENERALI

Il funzionamento del meccanismo ETS risulta di per sé molto complesso. Se nella sua formulazione originaria coinvolgeva alcuni settori industriali particolarmente *energy intensive* e il settore del trasporto aereo, in quella oggetto del presente recepimento la platea dei soggetti coinvolti si amplia notevolmente.

Nei meccanismi preesistenti, le quote di emissioni erano in parte attribuite gratuitamente e in parte da acquisire sul mercato del carbonio. Nel nuovo assetto, le quote gratuite sui precedenti settori interessati vengono progressivamente eliminate

e quelle sui nuovi settori sono tutte da acquisire sul mercato, sia pure con modalità progressive.

Il meccanismo ETS, nel suo complesso, estende e amplia alcuni impatti per le imprese interessate e la collettività, già presenti nell'attuale assetto, di cui va tenuto conto, quali:

- **un aggravio degli oneri amministrativi (autorizzazioni, monitoraggi, comunicazioni) delle imprese interessate, in particolare per i nuovi settori inclusi;**
- **un aumento dei costi dei beni e servizi interessati, in quanto i maggiori oneri dovuti all'acquisizione di quote di carbonio dovranno necessariamente essere scaricati sull'utenza;**
- **una riallocazione dei proventi dalle aste piuttosto ampia e ridondante, poco finalizzata ad interventi prioritari in tema di sostenibilità nei vari comparti interessati;**
- **un impatto concorrenziale contraddittorio rispetto agli equilibri tra le portualità UE ed extra-UE e al trasferimento modale dalla strada al mare.**

Passando ai cambiamenti indotti dalla nuova disciplina in via di recepimento, emergono alcune osservazioni specifiche, riguardanti i diversi ambiti interessati.

OSSERVAZIONI SPECIFICHE

Navigazione marittima

La direttiva (UE) 2023/959 amplia alle emissioni prodotte dal trasporto marittimo l'applicazione del sistema EU ETS, estendendo gli obblighi derivanti dalla direttiva 2003/87/CE. Riguardo il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo, lo schema di D.Lgs. include anche le modifiche al regolamento (UE) 2015/757, per ampliarne l'ambito di applicazione a nuove tipologie di navi e ulteriori gas ad effetto serra.

La graduale estensione del sistema EU ETS alle emissioni prodotte dal trasporto marittimo è prevista dal 2024 e riguarda le navi di stazza lorda pari o superiore a 5.000 tonnellate che effettuano trasporto di passeggeri o merci a fini commerciali. Le quote di emissione verranno assegnate integralmente tramite asta.

Dal 2025 le società di navigazione presentano, entro il 31 marzo di ogni anno, all'autorità di riferimento responsabile, alle autorità degli Stati di bandiera interessati e alla Commissione una relazione verificata, per ogni nave sotto la loro responsabilità, delle emissioni relative all'anno precedente. Le società di navigazione comunicano, entro la stessa data, i dati aggregati sulle emissioni verificati a livello di società relative all'anno precedente alla sola autorità di riferimento responsabile.

L'applicazione avverrà progressivamente, con le seguenti tempistiche:

- a decorrere dal 2024, le emissioni di gas a effetto serra rilasciate dalle navi di stazza lorda pari o superiore a 5.000 tonnellate sono incluse nell'ambito di applicazione dell'EU ETS e sono soggette agli obblighi di restituzione a decorrere dal 2025;
- a decorrere dal 1° gennaio 2025, le emissioni di gas a effetto serra rilasciate dalle navi *offshore* di stazza lorda pari o superiore a 5.000 tonnellate sono soggette agli obblighi di monitoraggio e comunicazione e sono incluse nell'ambito di applicazione dell'EU ETS a decorrere dal 1° gennaio 2027 e soggette agli obblighi di restituzione a decorrere dal 2028;
- dal 1° gennaio 2025 sono soggette agli obblighi di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra rilasciate dalle navi da carico e *offshore* di stazza lorda tra 400 e 5.000 tonnellate; la Commissione valuterà la loro inclusione nell'applicazione dell'EU ETS entro la fine del 2026.

Le quote e gli obblighi di restituzione si applicano al 100% delle emissioni delle navi in partenza e in arrivo da un porto di scalo di uno Stato membro. Se le emissioni sono prodotte da navi che effettuano servizi tra un porto di uno stato membro e un porto al di fuori di uno stato membro, si conteggia invece solo il 50% delle emissioni.

Quest'ultimo aspetto rappresenta una notevole criticità competitiva, in quanto le compagnie di navigazione container potrebbero trasferire da porti europei a porti extraeuropei (in particolare del Nord Africa) le loro basi di transhipment, al fine di ridurre il costo economico (del 50%) derivante dall'applicazione del sistema EU ETS al trasporto marittimo dal 2024.

Altra criticità riguarda l'incremento dei prezzi dei servizi RO-RO e RO-PAX causati dall'EU ETS, che sostanzialmente annullerebbe l'impatto del cd. "mare bonus" (o anche Autostrade del Mare), col rischio di riportare sulla strada il traffico che l'agevolazione aveva trasferito su nave.

Le emissioni conteggiate al 100% o al 50% sono progressivamente soggette ad obbligo di restituzione delle società di navigazione secondo un calendario progressivo:

- il 40% nel 2025 delle emissioni verificate e comunicate per il 2024
- il 70% nel 2026 per le emissioni comunicate per il 2025
- il 100% dal 2027 per le emissioni comunicate per il 2026 e negli anni successivi.

Altro aspetto critico riguarda la destinazione dei proventi derivanti dall'acquisto delle quote di carbonio, già richiamata dalle risoluzioni sul tema della portualità approvate in questa stessa Commissione, di cui solo una parte (50%) è destinata dalla norma di recepimento alla decarbonizzazione del trasporto marittimo.

Sul tema, si segnala l'esigenza di aumentare la quota di risorse destinata al trasporto marittimo e di introdurre una disciplina più chiara e lineare sulla destinazione dei proventi, la cui formulazione attuale risulta non del tutto precisa circa i capitoli di spesa, ma soprattutto distorsiva nei confronti degli obiettivi di decarbonizzazione del trasporto marittimo.

Trasporto stradale

Lo schema d D.Lgs. introduce il Capo V bis, che recepisce il capo IV della direttiva (UE) 959/2023, riguardante il Sistema cd. “ETS 2” per lo scambio di quote di emissioni per i settori degli edifici e del trasporto stradale e ulteriori settori (industrie energetiche, manifatturiere e delle costruzioni non già ricomprese nell’ambito di applicazione dell’attuale EU ETS).

Lo schema introduce la definizione di “soggetto regolamentato”, quale “persona fisica o giuridica, ad eccezione dei consumatori finali di prodotti energetici, che svolge l’attività di cui all’allegato I bis”. Tale definizione evita che, nel caso del trasporto stradale, la direttiva sia applicata ad un eccessivo numero di soggetti e individua il soggetto regolamentato in quello antecedente il consumatore finale che emette direttamente il gas a effetto serra (il trasportatore su strada), che provvede all’immissione in consumo ed è debitrice delle accise nei confronti dell’erario.

Questa specificazione semplifica gli oneri amministrativi a carico dei soggetti regolamentati, ma non riduce l’impatto economico del sistema ETS 2 in tema di trasporto stradale di merci, in quanto l’incidenza delle quote di emissione acquisite all’asta si ripercuotono a livello dell’applicazione delle accise, aumentando il prezzo dei carburanti e, conseguentemente, quello dei servizi di trasporto e dei beni trasportati, con effetti finali sui prezzi al consumo.

Il sistema non prevede l’assegnazione di quote gratuite di emissione, per cui la sua attuazione è totalmente a titolo oneroso, in quanto obbliga i soggetti regolamentati, a partire dal 2027, all’acquisto annuale delle quote e, se inutilizzate, alla loro restituzione.

Secondo alcune stime, il prezzo del gasolio potrebbe aumentare di 0,26 euro/litro e a livello di mezzi di trasporto i maggiori oneri annuali potrebbero variare tra 1.500 euro all’anno per un furgone ai quasi 10 mila euro per un veicolo pesante a gasolio di ultima generazione.

Il meccanismo ETS 2 per il trasporto stradale inizia dal 1° gennaio 2025, data entro la quale i soggetti regolamentati dovranno essere in possesso di autorizzazione per poter consumare combustibile.

Un secondo onere riguarda il monitoraggio delle emissioni dei combustibili immessi in consumo, a partire dal 2025, dovranno essere comunicate all’autorità nazionale competente entro il 30 aprile di ogni anno riguardo le emissioni dell’anno precedente.

La messa all’asta delle quote di emissione sarà avviata dal 2027 e la restituzione è prevista entro il 31 maggio 2028; allo stesso modo si procederà per gli anni successivi.

Sempre dal 2028 e fino al 2030, entro il 30 aprile di ciascun anno ogni soggetto regolamentato dovrà comunicare la quota media dei costi relativi alla restituzione delle quote che ha trasferito ai consumatori per l’anno precedente. Tale meccanismo dovrebbe servire a monitorare l’impatto dell’applicazione dell’ETS 2 al trasporto

stradale, in termini di maggiori oneri sui consumi di carburante. Questo meccanismo dovrebbe servire a ridurre il carbonio emesso e ad evitare che si creino margini superiori agli oneri effettivamente sostenuti dai soggetti regolamentati.

In questo meccanismo manca, tuttavia, un controllo sul consumatore finale (autotrasportatore) ed ai prezzi da questo praticati in funzione dei maggiori oneri dovuti all'acquisto e al consumo delle quote di emissione.

Le risorse provenienti dall'ETS 2 sono assegnate al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, per essere destinate a misure aggiuntive riguardanti:

- accelerazione della diffusione di veicoli a zero emissioni;
- sostegno finanziario alla realizzazione di infrastrutture di rifornimento e ricarica interoperabili per i veicoli a zero emissioni;
- incoraggiare il passaggio al trasporto pubblico e a potenziare la multimodalità;
- sostegno finanziario per fronteggiare le questioni sociali relative agli utenti dei trasporti a basso e medio reddito.

Trasporto aereo

Per il trasporto aereo commerciale, già ricompreso nel meccanismo EU ETS, il recepimento delle direttive prevede una graduale eliminazione delle quote di emissione a titolo gratuito al 60% per cento nel 2024 e al 40% nel 2025, per essere destinate integralmente ai meccanismi di asta a partire dal 2026. Pertanto, le quote gratuite saranno assegnate solo negli anni 2024 e 2025 ai vettori aerei italiani proporzionalmente alle rispettive percentuali di emissioni verificate prodotte dalle attività di trasporto aereo comunicate per il 2023.

Vengono ampliati gli obblighi di monitoraggio e comunicazione delle emissioni del trasporto aereo diversi dalle emissioni di CO₂, riguardanti: ossidi di azoto (NO_x), particolato carbonioso, gli effetti del vapore acqueo, comprese le scie di condensazione.

Saranno riservate 20 milioni di quote ai voli interni europei, dal 2024 al 2030, per favorire l'uso di carburanti sostenibili per l'aviazione e di altri carburanti non derivanti da combustibili fossili. I vettori aerei potranno chiedere quote gratuite per i voli per i quali è previsto l'obbligo di restituzione delle quote.

Viene invece rinviata a fine 2026 l'applicazione delle norme europee in materia di EU ETS per i voli extraeuropei effettuati da aeroporti nei Paesi non appartenenti allo Spazio Economico Europeo (SEE), salvo i voli verso gli aeroporti del Regno Unito e della Svizzera, in attesa di verificare l'efficacia dell'accordo ICAO (*International Civil Aviation Organisation*) sulla limitazione delle emissioni di gas ad effetto serra del settore dell'aviazione civile.

Dal 2022 al 2027 si applicherà il sistema CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*) sui voli da e verso i paesi terzi partecipanti allo

schema internazionale di regolazione delle emissioni di CO2 derivanti dall'aviazione civile.

Sulle modifiche al sistema ETS EU al settore aereo non si hanno particolari osservazioni da segnalare.

CBAM

Con i regolamenti (UE) 2023/956 e 2023/1773 è stato istituito un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, il cd. CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*), destinato a limitare la rilocalizzazione delle emissioni industriali di carbonio trasferite tramite le importazioni da paesi extra UE, per salvaguardare gli effetti di riduzione delle emissioni perseguiti dall'EU ETS.

L'applicazione del meccanismo permetterà quindi di compensare gli oneri sopportati dai produttori europei derivanti dall'applicazione del sistema EU ETS, applicandoli alle importazioni di determinati prodotti, mantenendo il rispetto delle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e gli obblighi internazionali dell'UE in materia.

Si prevede l'applicazione del CBAM inizialmente ad un numero ristretto di prodotti importati, corrispondenti a quelli regolati dall'EU ETS (cemento, ferro e acciaio, alluminio, fertilizzanti, elettricità ed idrogeno).

Il meccanismo si basa sul *reporting* trimestrale, redatto dagli operatori, delle emissioni incorporate delle merci importate sulla base dei dati raccolti dai produttori extra UE. Gli operatori individuati dal regolamento (c.d. "dichiarante autorizzato" CBAM) sono:

- gli importatori;
- i soggetti autorizzati a presentare una dichiarazione in dogana sotto forma di iscrizione nelle scritture del dichiarante (art. 182, regolamento (UE) 952/2013);
- in alcuni casi specifici, i rappresentanti doganali indiretti.

Il meccanismo si basa su un sistema di acquisto e restituzione da parte dell'importatore di appositi certificati CBAM, contenenti le emissioni incorporate nei prodotti importati, al momento dell'entrata delle merci alle dogane degli Stati membri.

Inizialmente, l'applicazione del meccanismo sarà progressiva, per assicurare la compatibilità con le regole dell'OMC e per permettere ai settori produttivi un periodo di adattamento, e coesisteranno le assegnazioni gratuite nel sistema EU ETS e il CBAM. Annualmente, il CBAM sarà progressivamente applicato solo su una percentuale delle emissioni incorporate nelle merci importate, a fronte della parallela e corrispondente riduzione delle quote assegnate gratuitamente nell'ambito dell'ETS ai produttori delle merci.

Il Regolamento prevede due distinte fasi di implementazione del meccanismo:

- dal 1° ottobre 2023 al 31 dicembre 2025, non sarà applicata ai prodotti importati, ma saranno solo acquisite informazioni sulle quantità dei prodotti in entrata,

compresa la valutazione delle emissioni incorporate, e inizierà l'attività di autorizzazione dei soggetti obbligati (i dichiaranti CBAM);

- dal 1° gennaio 2026, il meccanismo entrerà in funzione in maniera definitiva, con un regime transitorio di coesistenza con l'ETS fino al 31 dicembre 2033;
- dal 1° gennaio 2034 il meccanismo verrà applicato sul 100% delle emissioni incorporate nelle merci importate nell'EU, con il corrispondente azzeramento delle assegnazioni gratuite delle quote di emissione agli operatori ETS.

La criticità del CBAM consiste soprattutto nel sensibile aggravio amministrativo ed economico imposto agli importatori e agli operatori doganali, che incide soprattutto sulla fase più problematica del processo di importazione, cioè il passaggio in dogana.

Allo stato attuale, si rilevano però delle anomalie che stanno per ora vanificando il funzionamento del CBAM, in particolare:

- scarsa conoscenza delle aziende coinvolte sugli obblighi di dichiarazione trimestrale (su una stima di 239.000 transazioni commerciali, sono state rilevate al 30 aprile 2024 solo 14.000, di cui 2.000 in Italia);
- mancanza di chiarezza sui soggetti obbligati all'adempimento;
- eccessiva gravosità delle responsabilità affidate ai rappresentanti doganali e fiscali (il soggetto obbligato alla dichiarazione CBAM avrebbe dovuto essere l'acquirente della merce, che ha scelto il venditore extra-UE, che è a conoscenza degli elementi necessari al computo delle emissioni di carbonio).

Trattandosi di recepimento di una disciplina UE, risulta alquanto difficile avanzare proposte di modifica, ma dal suo esame emerge l'esigenza di apportare almeno alcuni aggiustamenti, quali:

- un maggior coinvolgimento degli operatori commerciali nel gruppo di esperti CBAM;
- l'introduzione di una figura diversa dal "dichiarante autorizzato", riguardante la responsabilità tecnica dei contenuti emissivi sulle merci importate, per meglio distinguerla dal rappresentante doganale.