

Incentivi e regimi di sostegno all'utilizzo di carburanti sostenibili nel settore dei trasporti*

di Christina Zournatzi

1. Riflessioni introduttive. La normativa europea in tema di incentivi e regimi di sostegno per la produzione dei biocarburanti. - 2. Il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 di recepimento della direttiva 2018/2001 (RED II). - 3. Il sostegno finanziario europeo all'utilizzo di combustibili ecosostenibili nel settore dei trasporti. - 3.1. (*segue*) La revisione della Direttiva in tema di tassazione dei prodotti energetici (DTE). - 4. Conclusioni.

1. – Riflessioni introduttive. La normativa europea in tema di incentivi e regimi di sostegno per la produzione dei biocarburanti. Si rende necessario esaminare il contesto normativo in materia di incentivi e regimi di sostegno all'uso di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti e in particolare dai biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa, analizzando, altresì, i criteri di sostenibilità e di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra a cui i biocombustibili devono attenersi per poter beneficiare dei regimi di sostegno.

Inizialmente, la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili¹ affermava l'importanza della vigilanza e del controllo degli Stati membri sugli effetti e sui costi dei rispettivi sostegni finanziari nazionali², *al fine di garantire il loro corretto funzionamento*³.

La medesima è stata in seguito abrogata e sostituita dalla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 (*Renewable Energy Directive* - RED II⁴), la quale precisava che l'energia prodotta dai «biocarburanti», ossia i carburanti liquidi o gassosi per i trasporti ricavati dalla biomassa⁵, per poter beneficiare di sostegno finanziario⁶, doveva rispettare i criteri di sostenibilità e i criteri di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, ivi, previsti.

* This work has been funded by the European Union - NextGenerationEU, Mission 4, Component 1, under the Italian Ministry of University and Research (MUR) National Innovation Ecosystem grant ECS00000041 - VITALITY - CUP: C43C22000380007.

¹ Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, L 140/16, 5 giugno 2009.

² Id., 'considerando' n. 25.

³ Id., art. 3, par. 2. Si veda anche nota a T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III 20 novembre 2018, n. 11206, di C. DE STEFANO, *Spalma Incentivi, aiuti di Stato e legittimo affidamento: una riflessione sugli arbitrati internazionali d'investimento sulle energie rinnovabili*, in *Dir. comm. int.*, 2019, 2, 406.

⁴ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - *Renewable Energy Directive* - RED II.

⁵ Art. 2, comma 2, lett. i) della direttiva (UE) 2018/2001. Si veda in proposito la relazione speciale della Corte dei conti: *Il Sostegno dell'UE ai biocarburanti sostenibili nei trasporti*, 62; fonte: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-29/SR-2023-29_IT.pdf.

⁶ Di recente, la Corte di giustizia UE, Sez. III 29 luglio 2024, n. 624, in causa C-624/22 [avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), con decisione del 30 settembre 2022, pervenuta in cancelleria il 30 settembre 2022, nel procedimento *BP France SAS c. Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique*, in *Riv. dott. commercialisti*, 2025, 1, 152] si è pronunciata con riguardo all'imposizione dei biocarburanti per precisare che il controllo effettuato solamente sui materiali provenienti da

I criteri di sostenibilità, riguardano «la provenienza delle materie prime organiche a partire dalle quali sono stati prodotti i biocarburanti, o le condizioni di produzione di tali materie prime», al fine di valutare l'eventuale ammissione al beneficio di un sostegno finanziario per la produzione e diffusione di combustibili rinnovabili ed ecosostenibili⁷.

Oltre all'obbligo degli operatori economici del settore dell'energia da fonti rinnovabili di dimostrare che siano stati rispettati i criteri di sostenibilità, agli stessi incombe anche l'onere di provare la conformità delle loro operazioni a quanto richiesto dalla normativa di riferimento sull'accertamento delle materie prime. Per prevenire il rischio di frode nella catena di produzione di biocarburanti, infatti, è richiesto che gli operatori economici, tra cui i produttori agricoli, forniscano accurate e attendibili informazioni sia sui rilevamenti effettuati per la protezione del terreno, delle risorse idriche e dell'aria, che sulle certificazioni di biodiversità ottenute dagli organismi nazionali competenti.

Di recente, la Commissione ha rivisto la normativa con l'introduzione della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 (*Renewable Energy Directive* - RED III) in vigore dal 20 novembre 2023⁸ apportando delle modifiche in materia di regimi di sostegno all'utilizzo di combustibili⁹. Tra le misure introdotte, forse le più significative sulla decarbonizzazione sono quelle raccolte nell'art. 25 il quale nel par. 1, lett. b) stabilisce che la quota combinata di biocarburanti avanzati e biogas e di combustibili rinnovabili di origine non biologica (anche di origine sintetica) nell'energia fornita al settore dei trasporti sia pari ad almeno il 5,5 per cento nel 2030¹⁰ (aumentando la quota da 3,5 per cento che era originariamente prevista), riservando, altresì, all'interno di questa percentuale un requisito minimo dell'1 per cento per i combustibili rinnovabili di origine non biologica, gli RFNBO¹¹.

Inoltre, è escluso il sostegno finanziario diretto (differente da agevolazioni fiscali, le quali sono incluse) «per la produzione di energia da tronchi da sega e da impiallacciatura, legname industriale, ceppi e radici». Ai fini di evitare impatti negativi sulla qualità del suolo e sulla biodiversità, sono, altresì, esclusi i regimi di sostegno che siano contrari agli obiettivi in materia di trattamento dei rifiuti nonché la concessione di

altro Stato è discriminatorio anche se lo scopo del controllo fosse quello di ridurre l'imposizione sui combustibili meno inquinanti.

⁷ Si veda la pronuncia della Corte di giustizia UE, Sez. III 29 luglio 2024, in causa C-624/22, cit. Nei punti 18 e 19 viene esaminato il diritto francese e l'applicazione del decreto n. 2019-570, del 7 giugno 2019, sulla tassa di incentivazione relativa all'incorporazione di biocarburanti [décret n. 2019-570, du 7 juin 2019, portant sur la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants] che stabilisce che «il soggetto passivo della tassa di incentivazione deve dimostrare che i carburanti imponibili contengono energia prodotta da fonti rinnovabili».

⁸ Direttiva RED III (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio.

⁹ Sulla compatibilità del regime nazionale di sostegno all'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili con gli artt. 1 e 3 della direttiva 2009/28/CE, i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, nonché con l'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si veda la sentenza della Corte giustizia UE, Sez. VII 27 giugno 2024, n. 148, in causa C-148/23, in www.osservatorioagromafie.it.

¹⁰ La RED III ha aumentato l'obiettivo del 2030 per la quota di biocarburanti avanzati nell'energia usati in tutti i trasporti dal 3,5 per cento al 5,5 per cento.

¹¹ Nel 'considerando' n. 10 della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 gli incentivi si identificano come crediti per gli operatori che forniscono energia elettrica rinnovabile ai veicoli elettrici attraverso stazioni di ricarica pubbliche e che potrebbero essere ceduti da questi ai fornitori di combustibili al fine di soddisfare l'obbligo di assicurare che il quantitativo di combustibili rinnovabili e di energia elettrica da fonti rinnovabili forniti al settore dei trasporti determini una quota di energia rinnovabile pari ad almeno il 29 per cento entro il 2030 oppure una riduzione dell'intensità delle emissioni di gas a effetto serra pari ad almeno il 14,5 per cento entro il 2030.

nuovi aiuti a favore «degli impianti che producono solamente energia elettrica da biomassa forestale a meno che non sia prodotta in una regione identificata in un piano territoriale per una transizione giusta»¹². Con la revisione del quadro normativo sono stati inseriti [art. 2, comma 2 della direttiva (UE) 2023/2413¹³] i combustibili rinnovabili che possono essere prodotti anche da fonti diverse dalla biomassa, ad esempio il diesel sintetico, la benzina sintetica e il carburante per l'aviazione sintetico.

In virtù di questa regolamentazione è incoraggiata l'attivazione di incentivi specifici per l'adozione di combustibili rinnovabili di origine non biologica (*Renewable Fuels Of Non-Biological Origin* - RFNBO) i cui costi di produzione sono molto più elevati rispetto a quelli dei carburanti maggiormente utilizzati a causa dell'impiego di tecnologie innovative e sostenibili. I medesimi possono essere utilizzati come materia prima o fonte di energia nel trasporto marittimo e nell'aviazione insieme ad altri combustibili sostenibili di potenziale comparabile per soddisfare le esigenze di decarbonizzazione.

2. - Il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 di recepimento della direttiva 2018/2001 (RED II). In Italia, la direttiva (UE) 2018/2001 (RED II) è stata recepita con il decreto legislativo n. 199 del 8 novembre 2021¹⁴ con l'obiettivo di contribuire al passaggio dai combustibili tradizionali alle fonti rinnovabili¹⁵ introducendo incentivi per l'accesso alle operazioni ai fini di transizione tramite una programmazione quinquennale che agevola gli investimenti.

Di preciso, il d.lgs. n. 199 del 2021 nell'art. 2, lett. e), delinea i sostegni finanziari che sono a disposizione dello Stato per promuovere l'uso di energia da fonti rinnovabili. In un'elencazione esemplificativa essi sono «*gli aiuti agli investimenti, le esenzioni o gli sgravi fiscali, le restituzioni d'imposta, i regimi di sostegno nella forma di obblighi in materia di energie rinnovabili, inclusi quelli che usano certificati verdi, e i regimi di sostegno diretto sui prezzi, ivi comprese le tariffe onnicomprensive e le tariffe premio fisse o variabili*».

Questi strumenti di promozione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili sono disciplinati nel Titolo II del medesimo decreto legislativo (art. 4, par. 2) il quale richiede la loro conformità a determinati criteri generali, e precisamente che «l'incentivo assicuri un'equa remunerazione dei costi di investimento ed esercizio e rispetti quanto stabilito dalla disciplina dell'Unione in materia di aiuti di Stato» osservando, altresì, nei processi i criteri di massima semplificazione delle procedure amministrative.

In relazione all'energia rinnovabile nel settore dei trasporti, il d.lgs. n. 199 del 2021 dedica il Titolo V, all'«Energia rinnovabile nei trasporti e criteri di sostenibilità per biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa». Il medesimo, nel capo I, relativo all'utilizzo dell'energia da fonti rinnovabili stabilisce (artt. 39-41) norme specifiche per i biocarburanti, i bioliquidi e i combustibili da biomassa mentre nell'allegato

¹² 'Considerando' n. 10 della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023.

¹³ Direttiva (UE) 2023/2413.

¹⁴ D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, entrato in vigore il 15 dicembre 2021; si veda anche: *Pacchetto Pronti per il 55%: la revisione della direttiva sulle energie rinnovabili*, Dossier n. 62 - 18 febbraio 2022, in *Documentazione per le Commissioni Esame di atti e documenti dell'UE*, Camera dei deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione europea.

¹⁵ ISPRA [a], 2022, National Inventory Report 2022 - Italian Greenhouse Gas Inventory 1990-2020. ISPRA Rapporti 360/2022. Disponibile su: <https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/italian-greenhouse-gasinventory-1990-2020-national-inventory-report-2022>. ISPRA [b], 2022, Le emissioni di gas serra in Italia alla fine del secondo periodo del Protocollo di Kyoto: obiettivi di riduzione ed efficienza energetica. ISPRA Rapporti 362/2022. Disponibile su: <https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/le-emissioni-di-gas-serra-in-italia-alla-fine-del-secondo-periodo-del-protocollo-di-kyoto>.

V indica le materie prime per la produzione di biogas per il trasporto e biocarburanti avanzati, il cui contributo per il conseguimento delle quote, ivi, indicate¹⁶ è considerato il doppio (*double counting*)¹⁷. Sull'impronta della normativa comunitaria, il d.lgs. n. 199 del 2021 nell'art. 42 delinea i criteri di sostenibilità e di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per i biocarburanti, i bioliquidi¹⁸ e i combustibili da biomassa¹⁹ e ribadisce, per quanto riguarda la biomassa forestale, la legalità delle operazioni relative alla raccolta ai fini di diminuire al minimo gli effetti negativi sulla qualità del suolo e sulla biodiversità. Per quel che attiene ai biocarburanti ottenuti da colture alimentari e foraggere²⁰ viene introdotta dall'art. 40, comma 2, una limitazione²¹ secondo la quale i sottoprodotti dell'industria dell'olio di palma (PFAD), destinati alla produzione dei biocarburanti non possono beneficiare di alcun regime di sostegno finanziario a meno che gli stessi siano certificati a basso rischio di cambiamento indiretto della destinazione d'uso dei terreni²².

Per quanto concerne i tipi di combustibili ottenuti da colture alimentari e foraggere, la normativa europea con lo scopo di evitare i rischi connessi alla perdita di biodiversità, ha stabilito con la direttiva (UE)

¹⁶ L'art. 39 dispone che i singoli fornitori di benzina, diesel e metano sono obbligati a conseguire entro il 2030 una quota almeno pari al 16 per cento di fonti rinnovabili sul totale di carburanti immessi in consumo nell'anno di riferimento e calcolata sulla base del contenuto energetico. Per quanto concerne il contributo di biocarburanti avanzati e biometano ovvero biogas avanzati (cfr. All. VIII, parte A), tale quota deve essere pari almeno al 2,5 per cento dal 2022 e almeno all'8 per cento nel 2030, mentre la quota dei biocarburanti e del biometano e del biogas non avanzati (cfr. All. VIII, parte B), non può superare il 2,5 per cento del contenuto energetico dei carburanti per il trasporto.

¹⁷ Dall'adozione della RED I nel 2009, i biocarburanti avanzati e alcuni biocarburanti non derivanti da colture alimentari vengono conteggiati due volte ai fini del raggiungimento di alcuni obiettivi, per promuoverne l'uso. Tuttavia, dal 2016 la Commissione ha cercato di eliminare i moltiplicatori nei trasporti con le proposte legislative per la RED II e la RED III, mentre i legislatori hanno deciso di mantenerli. Cfr., Corte dei conti, *Relazione speciale - Il sostegno dell'UE ai biocarburanti sostenibili nei trasporti. Una strada incerta*, 2023.

¹⁸ Id., art. 2 (Definizioni), lett. *ee*) bioliquidi: combustibili liquidi per scopi energetici diversi dal trasporto, compresi l'energia elettrica, il riscaldamento e il raffrescamento, prodotti a partire dalla biomassa;

¹⁹ Id., art. 2 (Definizioni), lett. *oo*) combustibili da biomassa: combustibili solidi e gassosi prodotti dalle biomasse; ove per biomasse: lett. *ff*) biomassa: frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti, sottoprodotti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura, comprendente sostanze vegetali e animali, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti, compresi i rifiuti industriali e urbani di origine biologica; lett. *gg*) biomassa agricola: biomassa risultante dall'agricoltura; e lett. *hh*) biomassa forestale: biomassa risultante dalla silvicoltura.

²⁰ Id., art. 2 (Definizioni), lett. *mm*) colture alimentari e foraggere: colture amidacee, zuccherine o oleaginose prodotte su terreni agricoli come coltura principale, esclusi residui, rifiuti o materie ligno-cellulosiche e le colture intermedie, come le colture intercalari e le colture di copertura, a condizione che l'uso di tali colture intermedie non generi una domanda di terreni supplementari.

²¹ L'art. 40, che reca norme specifiche per i biocarburanti, i bioliquidi e i combustibili da biomassa ottenuti da colture alimentari e foraggere stabilisce che la quota di questi, quando consumati nei trasporti, non deve superare l'1 per cento nel consumo finale di energia nei settori stradali e ferroviario nel 2020. Con decreto del Ministero della transizione ecologica, da emanarsi entro centottanta giorni dall'adozione dei predetti atti delegati della Commissione, viene individuata la traiettoria di decrescita lineare di tale limite fino all'azzeramento entro il 31 dicembre 2030.

²² Cfr., art. 2 (Definizioni), lett. *cc*) del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 ove, i biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa a basso rischio di cambiamento indiretto della destinazione d'uso dei terreni sono: biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa le cui materie prime sono state prodotte nell'ambito di sistemi che evitano gli effetti di spostamento dei biocarburanti, dei bioliquidi e dei combustibili da biomassa ottenuti da colture alimentari e foraggere mediante il miglioramento delle pratiche agricole e mediante la coltivazione in aree che non erano precedentemente utilizzate a tal fine, e che sono stati prodotti conformemente ai criteri di sostenibilità per i biocarburanti, i bioliquidi e i combustibili da biomassa di cui all'articolo 42 del presente decreto. La quota dei biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa prodotti da colture alimentari o foraggere, qualificati a elevato rischio ILUC con atto delegato della Commissione UE, e per i quali si osserva una considerevole espansione della zona di produzione verso terreni che presentano elevate scorte di carbonio, non deve superare il livello di consumo registrato nel 2019.

2015/1513 (ILUC)²³ che il loro contributo per il raggiungimento dell'obiettivo di energia da fonti rinnovabili nei trasporti, è limitato al 7 per cento²⁴. Salva, poi, la possibilità degli Stati membri [art. 26 della direttiva (UE) 2023/2413] di abbassare ulteriormente tale quota massima al di sotto del 7 per cento²⁵.

Si può notare, pertanto, che a seguito della direttiva (UE) 2015/1513 (*Indirect Land Use Change* - ILUC) in materia di cambiamento della destinazione dell'uso dei terreni, l'attenzione della politica europea è rivolta ai biocarburanti che possono offrire delle risposte immediate sulla riduzione delle emissioni di gas effetto serra, che sono quelli derivanti da biomasse non in competizione con il ciclo agroalimentare, non destinate, quindi, all'alimentazione dell'uomo e degli animali ma provenienti da colture di suoli aridi e semiaridi senza cambi di destinazione agricola. Ed insieme, ai biocarburanti avanzati²⁶, prodotti dagli scarti industriali e da rifiuti organici, che per lo più tramite tecnologie avanzate possono essere trasformati in biocarburanti, per esempio dalla frazione di biomassa corrispondente ai rifiuti urbani, dalla paglia, oppure di biocarburanti derivanti da oli da cucina e grassi animali non adatti ad alimenti o mangimi.

Successivamente, il Decreto biocarburanti n. 107 del 16 marzo 2023²⁷ ha introdotto le nuove condizioni di attuazione dell'obbligo di utilizzo di energia da fonti rinnovabili nei trasporti, determinando la quota minima²⁸ e la sua ripartizione in quote differenziate tra diverse tipologie di biocarburanti, compresi quelli avanzati rinnovabili di origine biologica, di origine non biologica (*Renewable Fuels of Non-Biological Origin* - RFNBO) e di carbonio riciclato (RCF). Ai sensi dell'art. 2 del Decreto biocarburanti i biocarburanti sono «carburanti liquidi ricavati dalla biomassa utilizzati nei trasporti, compresi i biocarburanti avanzati ossia biocarburanti prodotti a partire dalle materie prime elencate nell'Allegato 3, parte A²⁹ del Decreto».

²³ Direttiva (UE) (ILUC) 2015/1513 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 che modifica la direttiva 98/70/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel, e la direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Di recente, sono entrate in vigore dall'11 maggio del 2023, le disposizioni del regolamento 2023/839/UE (c.d. LULUCF) che rivedono il regolamento sul cambiamento dell'uso del suolo che include la gestione del suolo, delle foreste e della biomassa nel periodo dal 2021 al 2030.

²⁴ Studi di impatto sul consumo di biodiesel derivato da semi oleosi di colza, soia e palma, evidenziano come le emissioni di anidride carbonica (CO₂) derivanti da produzione e consumo di questo biocarburante possano addirittura essere superiori rispetto al diesel fossile. Si veda: https://eccoclimate.org/it/Biocarburanti:_impatti_e_rischi_per_una_strategia_allineata_a_1,5°C <https://eccoclimate.org/it/biocarburanti-impatti-e-rischi-per-una-strategia-allineata-a-15c-2/>.

²⁵ Nel 'considerando' della direttiva (UE) 2023/2413 (RED III) viene precisato che la Commissione si riserva di rivedere i criteri in base alle evidenze scientifiche disponibili e di continuare a riesaminarli ogni tre anni.

²⁶ Parte A dell'allegato IX della RED II.

²⁷ Decreto biocarburanti n. 107 del 16 marzo 2023, decreto entrato in vigore in data 14 aprile 2023, con l'avvenuta pubblicazione sul sito MASE.

²⁸ Cfr. art. 2, comma 139 della l. 24 dicembre 2007, n. 244.

²⁹ Secondo cui le materie che danno origine a vettori energetici rinnovabili di origine biologica contabilizzabili come avanzati sono quelle espresse nell'Allegato VIII, parte A del d.lgs. n. 199/2021 e sue successive modifiche e integrazioni: Allegato VIII del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 Materie prime *double counting*. Parte A. Materie prime per la produzione di biogas per il trasporto e biocarburanti avanzati, il cui contributo per il conseguimento delle quote di cui all'art. 39, commi 1 e 2, è considerato il doppio del loro contenuto energetico ai sensi del comma 7, lettera a): «a) *Alghe, se coltivate su terra in stagni o fotobioreattori*; b) *Frazione di biomassa corrispondente ai rifiuti urbani non differenziati, ma non ai rifiuti domestici non separati soggetti agli obiettivi di riciclaggio di cui all'art. 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*; c) *Rifiuto organico come definito all'art. 183, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, proveniente dalla raccolta domestica e soggetto alla raccolta differenziata di cui all'art. 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*; d) *Frazione della biomassa corrispondente ai rifiuti industriali non idonei all'uso nella catena alimentare umana o animale, incluso materiale proveniente dal commercio al dettaglio e all'ingrosso e dall'industria agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura, ed escluse le materie prime elencate nella parte B del presente allegato*; e) *Paglia*; f) *Concime animale e fanghi di depurazione*; g) *Effluente da oleifici che trattano olio di palma e fasci di frutti di palma vuoti*; h) *Pece di tallolio*; i) *Glicerina grezza*; j) *Bagasse*; k) *Vinacce e fecce di vino*; l) *Gusci*; m) *Pule*; n) *Tutoli*

Di recente, e precisamente il 26 agosto 2024 è entrato in vigore il decreto interministeriale del 7 agosto 2024³⁰ istitutivo del sistema nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocombustibili che inserisce per la prima volta dei carburanti rinnovabili di origine non biologica e dei carburanti da carbonio riciclato³¹.

La domanda di certificazione di sostenibilità di biocarburanti da biomassa presentata ad un organismo di certificazione competente al fine di beneficiare di incentivi, deve contenere informazioni dettagliate sull'attuale uso dei terreni, le attuali pratiche di gestione, i dati sulla resa dei terreni, ed eventualmente contenere una dichiarazione che indichi se i terreni sono inutilizzati, abbandonati o pesantemente degradati.

Mentre gli operatori economici tra cui un'azienda agricola o un gruppo di agricoltori che producono i combustibili prodotti da rifiuti e residui provenienti da terreni agricoli, devono disporre di piani di monitoraggio o di gestione dell'impatto sulla qualità del suolo e sul carbonio nel suolo, redatti in base alle linee guida del Ministero della transizione ecologica (MiTE).

Infine, ai sensi dell'art. 17 del decreto interministeriale del 7 agosto 2024, viene precisato che gli operatori economici afferenti alla catena di consegna dei biocarburanti e del biometano, per poter beneficiare di incentivi, dovranno aderire al sistema nazionale di certificazione di cui all'art. 3 del medesimo decreto e, che i biocombustibili ottenuti a partire dalle materie prime di cui all'allegato VIII del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, dovranno essere prodotti in impianti situati all'interno del territorio dell'Unione europea.

3. - Il sostegno finanziario europeo all'utilizzo di combustibili ecosostenibili nel settore dei trasporti.

L'Unione europea, stando in guardia soprattutto per i territori che sono privi di adeguati mezzi finanziari per poter affrontare il processo di transizione, ha istituito, con il regolamento (UE) 2021/1056³², il Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund* - JTF) che ha come obiettivo di sostenere gli Stati membri nel loro percorso verso gli obiettivi climatici posti dall'Unione europea per l'energia e il clima entro il 2050 (art. 1)³³.

ripuliti dei grani di mais; o) Frazione della biomassa corrispondente ai rifiuti e ai residui dell'attività e dell'industria forestale, vale a dire corteccia, rami, prodotti di diradamenti precommerciali, foglie, aghi, chiome, segatura, schegge, liscivio nero, liquame marrone, fanghi di fibre, lignina e tallolio; p) Altre materie cellulosiche di origine non alimentare; q) Altre materie ligno-cellulosiche, eccetto tronchi per sega e per impiallacciatura; r) Oli di flemma provenienti dalla distillazione alcolica; s) Metanolo grezzo ricavato da pasta kraft proveniente dalla produzione di pasta di legno; t) Colture intermedie, come le colture intercalari e le colture di copertura che sono coltivate in zone in cui, a causa di un breve periodo vegetativo, la produzione di colture alimentari e foraggiere è limitata a un raccolto, purché il loro uso non generi una domanda di terreni supplementari e sia mantenuto il contenuto di materia organica del suolo, se utilizzate per la produzione di biocarburanti per il settore dell'aviazione; u) Colture coltivate su terreni pesantemente degradati, ad eccezione delle colture alimentari e foraggiere, se utilizzate per la produzione di biocarburanti per il settore dell'aviazione; v) Cianobatteri».

³⁰ Decreto 7 agosto 2024, Istituzione del sistema nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocombustibili, della certificazione dei carburanti rinnovabili di origine non biologica e di quella dei carburanti da carbonio riciclato. (G.U. n. 199 del 26 agosto 2024).

³¹ Sulla sostenibilità nel settore dei trasporti si vedano L. AMMANNATI - A. CANEPA (a cura), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance multimodalità fiscalità*, Napoli, 2017; L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi.it*, 2018; P. CAZZOLA ED A., 2023, *Research for TRAN Committee: Assessment of the potential of sustainable fuels in transport*, Parlamento europeo, 58.

³² Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, PE/5/2021/REV/1, G.U. L 231 del 30 giugno 2021.

³³ Il *Green Deal* ha previsto l'istituzione del fondo per una transizione giusta e del piano di investimenti per un'Europa sostenibile. È stata presentata all'inizio del 2020 una proposta di regolamento per l'istituzione del fondo che si propone di offrire sostegno ai territori e ai lavoratori più colpiti dai cambiamenti. Il fondo ha come obiettivo di sostenere una serie di investimenti a favore dell'occupazione e della crescita in tutti gli Stati membri. Tra gli investimenti espressamente previsti rientrano quelli per

Il regolamento (UE) 2021/1056 istitutivo del Fondo (JTF) introduce incentivi, dando accesso pieno ai finanziamenti per gli Stati membri che si impegnano a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, mentre riduce alla metà la dotazione nazionale agli Stati che non siano ancora impegnati a conseguire l'obiettivo. Inoltre, l'art. 5 introduce un meccanismo di ricopensa verde con l'assegnazione di risorse aggiuntive per ciascuno Stato membro che presenta una riduzione celere delle emissioni di gas a effetto serra.

Per il settore dei trasporti, il Fondo (JTF) sostiene investimenti³⁴ sia nell'ambito della mobilità sostenibile che nel processo di decarbonizzazione del settore dei trasporti e delle relative infrastrutture (art. 8) mentre gli investimenti nei nodi di trasporto multimodale e nelle infrastrutture sostenibili, sono coperti anche dal regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento e del Consiglio del 24 marzo 2021 istitutivo del programma InvestEU³⁵.

Quest'ultimo partecipa attivamente allo sviluppo e alla diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS)³⁶ sostenendo l'introduzione di tecnologie per il miglioramento della sicurezza dei treni e delle infrastrutture nel settore dei trasporti. Inoltre, promuove lo sviluppo di progetti e delle imprese nel settore di economia blu che comprende anche interventi e investimenti nell'intero settore marittimo.

Infine, il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, c.d. regolamento 'Tassonomia'³⁷, introduce una serie di criteri che devono essere applicati dall'Unione e dagli Stati membri per poter qualificare un'attività economica come ecosostenibile³⁸. Il medesimo stabilisce un sistema di classificazione uniforme attraverso il quale gli operatori economici sono in grado di verificare la sostenibilità delle loro attività.

Il regolamento (UE) 2020/852 orienta i flussi di capitali verso investimenti sostenibili e attribuisce una serie di incentivi agli operatori che investono in attività specifiche elencate tra le attività economiche coperte dalla tassonomia dell'Unione tra cui anche il settore dei trasporti.

la messa in opera di tecnologia e infrastrutture per l'energia pulita a prezzi accessibili, per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, per l'efficienza energetica e per l'energia rinnovabile. Sull'argomento si veda S. MORATTI, *Green Deal Europeo: nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici*, in *Riv. dir. finanziario e scienza delle finanze*, 4, 1° dicembre 2020, 439.

³⁴ Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, l'UE prevede di sostenere gli investimenti pubblici e privati destinando almeno il 30 per cento del bilancio dell'UE all'azione per il clima. Sia InvestEU che la Banca europea per gli investimenti (BEI) mirano a sostenere investimenti pubblici e privati aggiuntivi a favore dell'azione per il clima da parte di altri investitori per circa 522 miliardi di euro. Nel complesso, il sostegno finanziario dell'UE potrebbe contribuire a fornire fino a 200 miliardi di euro all'anno, nel periodo 2021-2027, dei 1.000 miliardi di euro necessari ogni anno (cfr. paragrafo 04). Cfr. Relazione speciale 22/2021 della Corte dei conti europea *Finanza sostenibile: l'UE deve agire in modo più coerente per reindirizzare i finanziamenti verso investimenti sostenibili*, settembre 2021.

³⁵ Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017, PE/74/2020/REV/1, G.U. L 107 del 26 marzo 2021.

³⁶ I sistemi di trasporto intelligenti (ITS) vengono istituiti dalla direttiva (UE) 2023/2661 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 novembre 2023 che modifica la direttiva 2010/40/UE sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto.

³⁷ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 (Testo rilevante ai fini del SEE), G.U. L 198 del 22 giugno 2020.

³⁸ A. METAXAS, *On the way to EU's clean energy transition: new approaches and challenges for Gas Regulation in the EU*, in *J World Energy Law Bus* (2024) 17 (1): 69 at 80.

3.1. - (segue) La revisione della direttiva in tema di tassazione dei prodotti energetici (DTE). La direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003 sulla tassazione dell'energia (DTE)³⁹ stabilisce livelli minimi di tassazione con lo scopo di garantire il buon funzionamento del mercato interno, compatibilmente con gli obiettivi climatici dell'Unione europea⁴⁰. La direttiva (DTE), tuttora in vigore, offre la possibilità agli Stati membri di esentare in tutto o in parte dalla tassazione sull'energia alcuni tipi di fonti energetiche rinnovabili, tra cui i biocarburanti, e di esentare del tutto dalla tassazione l'elettricità prodotta da fonti rinnovabili⁴¹.

Nel 2021, la Commissione per affrontare le necessità create dai cambiamenti climatici, ha proposto una revisione della direttiva⁴² 2003/96/CE sulla tassazione dell'energia (DTE)⁴³ a seguito di utilizzo, negli ultimi anni, di biocarburanti più puliti e sostenibili nonché di idrogeno. Uno degli obiettivi della revisione⁴⁴ è quello di tassare maggiormente i combustibili più inquinanti fornendo ai produttori di combustibili rinnovabili i giusti incentivi affinché adottino pratiche sostenibili, allineando in questo modo le legislazioni nazionali agli obiettivi climatici europei⁴⁵.

La proposta di revisione della direttiva si prefigge di incentivare le tecnologie pulite nel settore del trasporto aereo e marittimo dell'UE promuovendo la transizione dai combustibili fossili ai combustibili puliti⁴⁶. A tal fine, la medesima fissa una maggiore tassazione ai combustibili più inquinanti mentre impone un'aliquota fiscale minima ai carburanti rinnovabili nei settori aereo e marittimo dell'UE⁴⁷.

Infatti, per promuovere la diffusione di carburanti ecosostenibili nei settori aereo e marittimo incentivando altresì la promozione di aeromobili e imbarcazioni a basse emissioni di gas serra nei settori dell'aviazione e della navigazione dell'UE, la proposta di revisione sulla tassazione dell'energia (DTE) in

³⁹ Le norme armonizzate stabilite dalla direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (direttiva sulla tassazione dell'energia) mirano a garantire il buon funzionamento del mercato interno.

⁴⁰ S. MORATTI, *Green Deal Europeo: Nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici*, cit., 439.

⁴¹ Cfr., Relazione speciale 22/2021 della Corte dei conti europea *Finanza sostenibile: l'UE deve agire in modo più coerente per reindirizzare i finanziamenti verso investimenti sostenibili*, cit.; MCKINSEY & COMPANY, *How the European Union could achieve net-zero emissions at netzero cost*, 2020.

⁴² Proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione) COM/2021/563 final.

⁴³ Cfr., S. MORATTI, *Green Deal Europeo: nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici*, cit., 439., M. COSSU, *Sostenibilità e mercati: la sostenibilità ambientale dell'impresa dai mercati reali ai mercati finanziari*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 4, 1° agosto 2023, 558.

⁴⁴ La Commissione ha proposto a partire dal 2033 la stessa aliquota d'imposta minima per i biocarburanti sostenibili derivanti da colture alimentari e foraggere (che rispettano i criteri di sostenibilità della RED II, ma richiedono comunque terreni) e per i combustibili fossili per uso generico nei trasporti. Tale aliquota è circa il doppio dell'aliquota d'imposta minima per gli altri biocarburanti sostenibili e 70 volte superiore a quella per i biocarburanti avanzati. A ottobre 2023 questa proposta era oggetto di discussione al Consiglio. Cfr., Corte dei conti, *Relazione speciale - Il sostegno dell'UE ai biocarburanti sostenibili nei trasporti Una strada incerta*, 2023.

⁴⁵ Cfr., Corte dei conti europea, analisi 01/2022, *Tassazione dell'energia, fissazione del prezzo del carbonio e sovvenzioni all'energia*, paragrafi VI e 24.

⁴⁶ Cfr., S. MORATTI, *Green Deal Europeo: nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici*, cit., 439., M. COSSU, *Sostenibilità e mercati: la sostenibilità ambientale dell'impresa dai mercati reali ai mercati finanziari*, cit., 558.

⁴⁷ Cfr., Relazione speciale 22/2021 della Corte dei conti europea, *Finanza sostenibile: l'UE deve agire in modo più coerente per reindirizzare i finanziamenti verso investimenti sostenibili*, cit.; MCKINSEY & COMPANY, *How the European Union could achieve net-zero emissions at netzero cost*, cit.

linea anche con quanto stabilito dal regolamento (UE) 2023/1805 (*FuelEU Maritime*)⁴⁸ del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo prevede, per un periodo transitorio di dieci anni, che le aliquote fiscali minime per i carburanti sostenibili e a basse emissioni di carbonio, se utilizzati nel settore di trasporto marittimo, siano pari a zero mentre i carburanti non rinnovabili sarebbero soggetti a un aumento graduale⁴⁹.

4. - Conclusioni. Attualmente, l'attenzione della politica europea è rivolta ai biocarburanti che possono offrire delle risposte immediate sulla riduzione delle emissioni di gas effetto serra, che sono quelli derivanti da biomasse non in competizione con il ciclo agroalimentare, non destinate quindi, all'alimentazione dell'uomo e degli animali. Sono state inserite per la prima volta nella normativa di riferimento i carburanti rinnovabili di origine non biologica e i carburanti da carbonio riciclato ed è istituito un sistema nazionale di certificazione della sostenibilità a cui gli operatori economici interessati devono attenersi per poter beneficiare degli incentivi e di altri sostegni per la produzione di bioenergia sostenibile.

⁴⁸ Regolamento (UE) 2023/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo, e che modifica la direttiva 2009/16/CE, *G.U.* L 234 del 22 settembre 2023.

⁴⁹ Cfr., Relazione speciale 22/2021 della Corte dei conti europea, *Finanza sostenibile: l'UE deve agire in modo più coerente per reindirizzare i finanziamenti verso investimenti sostenibili*, cit.; MCKINSEY & COMPANY, *How the European Union could achieve net-zero emissions at netzero cost*, cit.