

Luglio 2024

Direttiva UE ETS

Applicare il principio “chi inquina paga” per proteggere la competitività italiana e l’ambiente

Introduzione

Nel 2021 la Commissione Europea ha proposto un pacchetto legislativo volto a ridurre le emissioni di CO₂ dell’UE del 55% entro il 2030 (pacchetto “Fit for 55”). Tra le proposte avanzate, la Commissione ha presentato la revisione della Direttiva ETS, inclusa la parte concernente le quote di emissione destinate al trasporto aereo.

Ai sensi della Direttiva ETS, gli operatori aerei devono acquistare quote ETS pari alle loro emissioni di CO₂. In questo modo, gli operatori sono incentivati a prendere tutte le misure disponibili per ridurre la loro impronta di carbonio e ai passeggeri viene chiesto di pagare per il loro inquinamento attraverso tariffe più elevate, in linea con il principio “chi inquina paga”. La proposta di Direttiva è stata discussa e adottata dai co-legislatori (Parlamento Europeo e Consiglio dell’UE), e pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea nel maggio 2023¹.

Tra gli elementi di maggiore rilievo della riforma si rileva (i) la graduale eliminazione delle quote gratuite assegnate al settore del trasporto aereo, (ii) la proroga dell’applicazione del sistema ai soli voli intra-EEA fino al 2027, e (iii) l’istituzione di un sistema di monitoraggio delle emissioni “non-CO₂”. Questi due ultimi punti presentano importanti criticità.

Ambito di applicazione del sistema ETS

Il sistema ETS si applica oggi ai soli voli che decollano e atterrano in un aeroporto dell’EEA (ovvero aeroporti UE, Liechtenstein, Norvegia, Islanda), o del Regno Unito. Per esempio, un volo in partenza da Bruxelles sarà sottoposto all’ETS se atterra a Roma, Barcellona o Londra, ma esente se atterra a Tirana, Istanbul o New York.

La mancata applicazione del sistema ETS a tutti i voli in partenza da un aeroporto UE (indipendentemente dalla loro destinazione) rappresenta una grave minaccia sia per la competitività degli aeroporti e delle destinazioni turistiche italiane, che per l’ambiente e il principio “chi inquina paga”.

Nonostante la conferma della Corte di giustizia dell’UE che l’Unione ha la necessaria competenza per applicare l’ETS a tutti i voli in partenza e in arrivo in un aeroporto dell’UE, la decisione di applicare l’ETS ai soli voli intra-EEA significa che il 75% delle emissioni del settore (cioè tutti i voli tra l’UE e un paese non UE e, soprattutto, tutti i voli a lungo raggio) non è coperto da un prezzo sulle proprie emissioni. I voli a lungo raggio rappresentano solo il 6% dei voli in partenza dall’UE, ma generano oltre il 50% delle emissioni del trasporto aereo in Europa: a questi voli (e ai loro passeggeri) non è richiesto lo stesso contributo economico per la

¹ 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

lotta al cambiamento climatico che viene invece richiesto ai cittadini italiani che viaggiano in Europa, o ai cittadini UE che si recano in Italia per motivi di svago, studio o lavoro.

L'applicazione dell'ETS solo ai voli in partenza e in arrivo nell'UE significa che tutti i costi dell'ETS sono a carico dei cittadini europei che attraversano il continente per visitare amici e parenti o semplicemente per esplorare l'Europa, ma anche per necessità, per motivi di studio, lavoro o salute – mentre i viaggiatori intercontinentali, responsabili della maggior parte delle emissioni dell'aviazione, continuano a inquinare gratuitamente.

Il limitato ambito di applicazione dell'ETS produce livelli significativi di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (uno studio² attesta tale livello al 74% nel 2030) perché di fatto incoraggia lo spostamento del traffico dall'Europa verso paesi vicini, dove non esistono tali misure ambientali, come Albania, Giordania, Marocco o Turchia, aumentando (e non riducendo) le emissioni. Tale spostamento di traffico ha un inevitabile impatto negativo sull'economia dei Paesi UE e soprattutto dei Paesi periferici come l'Italia, la cui posizione al centro del Mediterraneo pone in diretta competizione con i summenzionati Paesi extra-europei a discapito del turismo, della connettività e quindi dell'economia nazionale.

Emissioni non-CO2

Lo svantaggio competitivo a danno dell'Italia e a favore di Paesi non-UE rischia di aumentare ulteriormente, a meno che non si intervenga tempestivamente, a causa delle emissioni cosiddette “non-CO2”, ovvero la componente climalterante prodotta dagli effetti della combustione provocata da elementi diversi dalla CO2. La Direttiva ETS introduce l'obbligo per gli operatori aerei di comunicare le proprie emissioni non-CO2 a decorrere dal 1° gennaio 2025.

A tal fine, la Commissione è chiamata ad adottare entro il 31 agosto 2024 un atto di esecuzione per il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni non-CO2 (“monitoring, reporting and verification”, o “MRV”).

In sede di co-decisione, era stato deciso che l'ambito di applicazione del non-CO2 MRV avrebbe dovuto includere tutti i voli intra ed extra-EEA. Riteniamo che tale lettura dell'ambito di applicazione sia riflesso nel testo della Direttiva ETS pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'UE. La Commissione ha tuttavia proposto un MRV obbligatorio solo per i voli intra-EEA, mentre questo rimarrà volontario per i voli extra-EEA.

Tale decisione non è supportata da alcuna ragione tecnica, dal momento che (per i voli intra-EEA) in caso di mancata comunicazione di dati da parte degli operatori verranno applicati dei valori di default. Tale approccio può essere esteso anche ai voli extra-EEA, ma manca evidentemente la volontà politica di tutelare la competitività degli Stati periferici dell'UE e di raccogliere dati utili alla ricerca ambientale.

La limitazione dell'ambito di applicazione (per il momento limitata a due anni, ma è molto probabile che tale esenzione venga ulteriormente prorogata) avrà gravi conseguenze non solo per la ricerca scientifica, ma per la competitività, connettività, e i livelli occupazionali italiani nel loro complesso: si creerà infatti l'impressione che solo i voli intra-EU a breve raggio siano i responsabili delle emissioni non-CO2, semplicemente perché non ci saranno altri dati con cui confrontarli. Questo rischia di spingere i passeggeri verso destinazioni non-UE.

² Steer (2022). Carbon leakage risks from scope of aviation policy measures in 'Fit for 55'.

Conclusion

L'ambito di applicazione dell'ETS all'interno dell'UE dovrebbe essere esteso a tutti i voli in partenza da un aeroporto dell'Unione. Un ETS applicato a tutti i voli in partenza dall'UE è compatibile con il Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation ("CORSA"), coprirebbe la maggior parte delle emissioni dell'aviazione dell'UE, seguirebbe il principio "chi inquina paga" ed eliminerebbe la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e la distorsione competitiva tra i paesi dell'UE e quelli non UE. Un ETS esteso a tutti i voli in partenza fornirebbe anche risorse extra ai governi dell'UE per reinvestire nella decarbonizzazione, evitando l'imposizione di ulteriori tasse come quella sul kerosene in discussione presso l'ECOFIN tramite la proposta di revisione della tassazione dell'energia ("Energy Taxation Directive", o "ETD"). Non si spiega, infatti, perché il settore aereo, che già contribuisce ampiamente all'ETS, debba essere gravato di una ulteriore tassa, che non avrebbe nessun beneficio a livello ambientale³, ma toglierebbe, da un lato, risorse ai vettori aerei da spendere per la transizione ecologica, e determinerebbe, dall'altro lato, un ingente aumento del costo dei biglietti. Si stima⁴ infatti che, qualora fosse implementata la tassa sul kerosene come prevista dalla bozza di revisione della ETD, il costo dei biglietti aumenterebbe così considerevolmente da causare una caduta del traffico aereo in Italia, che provocherebbe a sua volta la perdita di 100,000 posti di lavoro e una contrazione del PIL pari a 7 miliardi di euro.

In conclusione, giova ricordare che l'estensione dell'ambito di applicazione dell'ETS a tutti i voli in partenza dall'UE è già stata approvata dal Parlamento Europeo attraverso l'ultima revisione della Direttiva ETS dell'UE. Il sostegno parlamentare per un ambito geografico più ampio dell'ETS non è quindi in discussione. La Corte di giustizia dell'Unione Europea (causa C-366/10 - Air Transport Association of America e altri) ha confermato che l'UE ha il diritto legale di imporre l'ETS a tutti i voli in partenza e in arrivo nell'UE. Per permettere a ogni giurisdizione di regolare le proprie emissioni, è sufficiente che ogni Paese terzo applichi le proprie misure ambientali sui voli in partenza, indipendentemente dalla destinazione del volo.

Per quanto concerne le emissioni non-CO₂, l'esclusione dal MRV dei voli extra-EEA rischia di violare il processo di codecisione, e non è supportato da alcuna motivazione tecnica. Come per i voli intra-EEA, il MRV può far ricorso a valori di default nel caso in cui un operatore non condivida i propri dati, per cui non si rischia scadere nel problema dell'extraterritorialità. Il MRV non genererà costi per gli operatori, per cui l'obbligo di MRV (e, in caso di mancata condivisione dei dati, l'utilizzo di valori di default) per tutti i voli intra ed extra-UE non rischia di generare svantaggi competitivi.

Ai fini di tutelare la competitività italiana e per migliorare la comprensione scientifica di questo tipo di emissioni, si raccomanda di emendare la proposta di MRV di recente pubblicazione (e ora aperta al processo di consultazione) per includere l'obbligatorietà del non-CO₂ MRV per tutti i voli (intra ed extra-EEA), utilizzando, qualora l'operatore non condivida dati, valori di default.

³ Come dimostrato dallo studio: Eurocontrol (2020). Does taxing aviation really reduce emissions?

⁴ TRA consulting (2023). L'impatto della nuova tassazione sul carburante aereo sul turismo e l'economia italiana.