

Comunicazione UE

## MOBILITÀ SOSTENIBILE

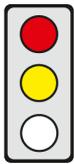
cepAnalisi N. 9 - 2021

### PUNTI CHIAVE

**Contesto:** L'Unione europea (UE) vuole ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, e arrivare a zero emissioni entro il 2050 ("neutralità climatica"). A questo scopo, anche il settore dei trasporti dovrebbe dare un contributo maggiore.

**Obiettivo della Comunicazione:** La Commissione sta annunciando numerose misure per i prossimi anni volte a raggiungere il trasporto a zero emissioni ("mobilità sostenibile").

**Parti interessate:** Tutti gli utenti della strada, le aziende di trasporto, i produttori di veicoli, i produttori di carburante.



**Pro:** Gli obiettivi climatici dell'UE possono essere raggiunti nel modo più efficace ed efficiente attraverso un sistema di scambio di quote di emissioni (ETS). In linea di principio, questo vale anche per il settore dei trasporti.

**Contro:** (1) Limiti di CO<sub>2</sub> più restrittivi per auto, furgoni e camion sono molto meno efficaci di un ETS e sono inutilmente costosi e non più neutrali dal punto di vista tecnologico.

(2) Nel caso del trasporto marittimo, l'UE non dovrebbe prendere misure unilaterali di protezione del clima, ma spingere per un sistema globale basato sul mercato per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> nel corso dei negoziati presso l'Organizzazione marittima internazionale (IMO).

**Approccio alternativo:** (1) Un ETS temporaneamente separato per il trasporto su strada proteggerà le industrie europee a rischio di delocalizzazione da ulteriori aumenti dei prezzi delle quote e rafforzerà anche lo stimolo basato sul prezzo nel settore dei trasporti.

(2) Mantenere i limiti di CO<sub>2</sub> così come sono, lascia spazio a miglioramenti più efficaci in termini di costi per migliorare l'efficienza dei motori a combustione che, a medio termine, potrebbero utilizzare anche combustibili alternativi.

I passaggi più importanti del testo sono indicati da una riga a margine.

## CONTENUTO

### Titolo

Comunicazione COM(2021) 789 del 9 Dicembre 2020: **Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente**

### Breve riepilogo

#### ► Contesto e obiettivi

- I trasporti causano danni dovuti a gas serra come il CO<sub>2</sub>, agli inquinanti atmosferici, al degrado dell'ecosistema, agli incidenti, al rumore e alla congestione, il cui costo non è sostenuto da chi inquina ma da altri ("costi esterni"). I costi esterni dei trasporti derivanti dai danni ambientali dovuti alle emissioni di CO<sub>2</sub>, agli inquinanti atmosferici, al degrado degli ecosistemi e al rumore sono stimati a 388 miliardi di euro all'anno [pag. 12].
- L'UE vuole [Comunicazione COM(2019) 640, Green Deal europeo, pag. 4 e succ. e 14 e succ.; vedi [cepAdhoc](#) (in inglese)]
  - ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, e arrivare a zero emissioni entro il 2050 ("neutralità climatica");
  - ridurre a zero le emissioni inquinanti per l'aria, l'acqua e il suolo (obiettivo "inquinamento zero").
- Per raggiungere un trasporto a zero emissioni ("mobilità sostenibile"), la Commissione vuole [pag. 2 e succ.]
  - una riduzione del 90% delle emissioni di CO<sub>2</sub> provenienti dal trasporto entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990,
  - che l'inquinamento atmosferico emesso dal settore dei trasporti raggiunga l'obiettivo "inquinamento zero".
- Per raggiungere una mobilità sostenibile relativamente i vari modi di trasporto; su strada, ferroviario, aereo, marittimo:
  - la Commissione ha elencato tappe per il 2030, il 2035 e il 2050;
  - la Commissione ha annunciato numerose misure per i prossimi anni.

#### ► Incentivi economici per scelte di mobilità sostenibile

- Al fine di fornire ai responsabili dei danni legati al trasporto, cioè gli utenti di tutti i modi di trasporto, un incentivo economico per scegliere una mobilità più "sostenibile", la Commissione vuole [pag.11 e succ.]:
  - assicurarsi che gli utenti sopportino i costi esterni "senza indugio" (principi "chi inquina paga" e "chi utilizza paga"; "internalizzare i costi esterni");

- abolire le sovvenzioni ai combustibili fossili, rendere la tassazione del contenuto energetico dei vari combustibili più vicina alle loro emissioni di CO<sub>2</sub> e fornire maggiori incentivi per l'introduzione di combustibili alternativi nel settore dei trasporti;
  - realizzare la tariffazione della CO<sub>2</sub> coordinando il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (EU ETS), le tariffe per le infrastrutture e le strade, nonché le tasse sull'energia e sui veicoli;
  - che il Parlamento europeo e il Consiglio approvino rapidamente l'emendamento alla direttiva Eurobollo sulle tariffe per l'uso delle strade [Proposta della Commissione COM(2020)275; vedi [cepInput 02/2017](#) (in tedesco) e [cepAnalisi 2017-24](#) (in inglese)].
- Nel 2021, al fine di creare incentivi per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, la Commissione vuole [pag.12]:
    - esaminare, tramite una valutazione d'impatto, se il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (EU-ETS; vedi [cepInput 03/2018](#) [in inglese]) dovrebbe essere esteso per includere il trasporto [pag.12; vedi [cepInput 18/2020](#)];
    - modificare l'EU ETS per l'aviazione in modo tale
      - da ridurre il numero di diritti di emissione ("quote") che sono assegnati gratuitamente;
      - da attuare il regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA) dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO; vedi [cepAnalisi 05/2014](#) [in inglese]);
    - estendere l'EU ETS per includere il trasporto marittimo [vedi [cepInput 24/2020](#)];
    - nell'ambito dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), spingere per far avanzare le discussioni sugli strumenti basati sul mercato per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> nel settore dei trasporti marittimi e presentare una proposta in merito all'IMO 2022 [pag.12 e allegato pag.2; vedi [cepInput 24/2020](#)].
  - Come "tappe" per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti, la Commissione prevede che [pag.13]:
    - entro il 2030, il "trasporto intermodale", che utilizza diversi modi di trasporto per un unico viaggio, potrà competere alla pari con il trasporto esclusivamente su strada nell'UE;
    - entro il 2050, tutti i costi esterni del trasporto all'interno dell'UE saranno sostenuti dagli utenti del trasporto.
- **Veicoli a emissioni zero e carburanti alternativi**
- Per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e di inquinanti atmosferici nel trasporto su strada, la Commissione vuole [pag.3 e succ.]:
    - adottare misure, pur limitando il principio della neutralità tecnologica, per abbandonare le tecnologie come il motore a combustione interna, che sono basate sui combustibili fossili;
    - restringere significativamente gli standard di emissione di inquinanti atmosferici per automobili e furgoni ["Euro7"; Regolam.(CE) N.715/2007] in modo che arrivino sul mercato solo veicoli a basse emissioni adeguati alle esigenze future";
    - restringere significativamente i limiti di CO<sub>2</sub> per le automobili e i furgoni [Regolamento 2019/631/UE; vedi [cepAnalisi 2018-02](#) (in inglese)] e per i camion [Regolamento (UE) 2019/1242; vedi [cepAnalisi 2018-29](#) (in inglese)];
    - garantire, rivedendo la direttiva sull'infrastruttura dei combustibili alternativi [2014/94/UE; vedi [cepAnalisi 2013-18](#) (in inglese)], che la metà delle 1000 stazioni di idrogeno e un milione dei 3 milioni di punti di ricarica pubblici per veicoli elettrici necessari entro il 2030, siano costruiti entro il 2025.
  - Al fine di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e di inquinanti atmosferici nel trasporto aereo e marittimo, la Commissione vuole sostenere i combustibili liquidi e gassosi rinnovabili e a bassa emissione di carbonio ("alternativi") attraverso [pag.5 e succ.]:
    - un'"alleanza per la catena del valore dei carburanti rinnovabili e a basse emissioni di carbonio";
    - le iniziative "ReFuelEU Aviation" e "FuelEU Maritime" per carburanti sostenibili per i trasporti aereo e marittimo.
    - come parte della revisione della direttiva sulle energie rinnovabili [(UE) 2018/2001; vedi [cepInput 01/2019](#) (in inglese)], la Commissione sta considerando di imporre percentuali o quote minime [pag.4].
  - Come tappe, la Commissione prevede che [pag.7]:
    - entro il 2030, ci saranno almeno 30 milioni di automobili e 80,000 autocarri a emissioni zero registrati nell'UE e che entro il 2050, quasi tutte le automobili, i furgoni, gli autobus e i veicoli pesanti nuovi saranno a emissioni zero;
    - le navi oceaniche a emissioni zero e gli aeromobili di grandi dimensioni a emissioni zero saranno pronti per il mercato rispettivamente entro il 2030 e il 2035.
- **Trasporto passeggeri sostenibile**
- Al fine di promuovere il trasporto di passeggeri "multimodale" che coinvolge vari modi di trasporto [pag.8],
    - La rete trans europea dei trasporti (TEN-T) verrà completata;
    - sarà costruita una rete di trasporto di "alta qualità" con servizi ferroviari ad alta velocità sulle rotte a corto raggio e servizi aerei a basse emissioni sulle rotte a lungo raggio;
    - saranno promossi i servizi ferroviari passeggeri a lunga distanza e transfrontalieri.
  - Come tappe, la Commissione prevede che [pag.11]
    - i trasporti di passeggeri ferroviario e aereo sotto i 500 km saranno a zero emissioni di carbonio entro il 2030 [pag.11];
    - il traffico sull'alta velocità ferroviaria aumenterà del 100% entro il 2030 rispetto al 2015.
- **Trasporto merci sostenibile**
- Al fine di sostenere il trasporto merci "intermodale" - in particolare su ferrovia o su nave, con trasporto di prima e/o ultima tappa su strada ("trasporto combinato" - TC) - la Commissione vuole [pag.12]
    - rivedere la direttiva TC [92/106/CEE; vedi [cepAnalisi 2018-05](#) (in inglese)];
    - considerare incentivi economici per terminali multimodali e tecnologie di trasbordo migliorate.

- Con l'obiettivo di spostare più merci sulle ferrovie, la Commissione vuole rivedere i regolamenti sui corridoi ferroviari per il trasporto merci [(UE) N. 913/2010; vedi [cepAnalisi](#) (in inglese)] e la rete TEN-T [(UE) No.1315/2013; vedi [cepAnalisi](#) (in inglese)] al fine di aumentare il trasporto ferroviario di merci tramite
  - L'aumento della capacità e l'impiego di nuove tecnologie come l'accoppiamento digitale e l'automazione [pag.10 e succ.];
  - il completamento dei collegamenti mancanti per rendere la rete di base TEN-T "pienamente compatibile con il trasporto merci" [pag.11].
- Come tappe, la Commissione prevede che [pag.11]
  - il traffico merci su rotaia aumenterà del 50% entro il 2030 e del 100% entro il 2050, rispetto al 2015;
  - il trasporto per vie navigabili interne e il trasporto marittimo a corto raggio aumenteranno del 25% entro il 2030 e del 50% entro il 2050, rispetto al 2015.

## Contesto politico

Nel 2011, nel suo "Libro bianco sui trasporti" [COM(2011) 144, vedi [cepAnalisi](#) (in inglese) e [cepInput 19/2015](#) (in inglese)], la Commissione ha esposto la sua visione di una "politica dei trasporti competitiva e sostenibile" fino al 2050. Nel 2015, durante l'Accordo di Parigi sul clima delle Nazioni Unite, l'UE si è impegnata a rispettare l'obiettivo dei 2 gradi climatici (vedi [cepAnalisi 2016-13](#) [in inglese]). Questo ha dato origine all'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050, che deve essere raggiunto nei prossimi anni attraverso numerose misure dell'UE come parte del "Green Deal europeo".

## Referenti per influenzare il processo politico

Direzioni Generali Commissione UE:

DG Trasporti (referente), DG Clima, DG Energia

## ANALISI

### Valutazione di impatto economico

Ridurre la CO<sub>2</sub> e gli inquinanti atmosferici provenienti dai trasporti, così come i costi esterni associati, applicando ove possibile, il principio "chi inquina paga", è appropriato per raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE - del 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, fino allo zero netto entro il 2050 - e per controllare l'inquinamento atmosferico. Tuttavia, la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> prevista dalla Commissione per il settore dei trasporti del 90% entro il 2050 è altamente ambiziosa e può comportare un notevole onere finanziario se non si presta molta attenzione all'efficienza dei costi delle misure.

Le tappe quantificate fissate dalla Commissione a questo proposito equivalgono però ad una pretesa dirigista di conoscenza, perché alla fine saranno piuttosto le forze di mercato della domanda e dell'offerta a determinare il raggiungimento o meno dei risultati desiderati.

**Gli obiettivi climatici dell'UE** rappresentano una grande sfida economica e sociale. Essi **possono essere raggiunti nel modo più efficace ed efficiente attraverso un sistema di scambio di quote di emissioni (ETS)** per tutti i settori [vedi [cepAnalisi2020-03](#); [cepStudy Effective Carbon Pricing \(2019\)](#) (in tedesco)]: limitando e riducendo il numero di quote ("cap"), la riduzione di CO<sub>2</sub> prevista sarà raggiunta in modo affidabile e, come risultato dello scambio di quote di emissione ("trade"), il mercato troverà le misure di riduzione più efficienti in termini di costi disponibili. **In linea di principio, questo vale anche per il settore dei trasporti.**

Allineare le tasse energetiche esistenti più strettamente al contenuto di CO<sub>2</sub> è un ulteriore metodo per rendere i combustibili fossili più costosi dei combustibili o dei sistemi di propulsione alternativi, e fornisce un incentivo a risparmiare sulla CO<sub>2</sub>. Nel complesso, rispetto ad altri strumenti di politica climatica, il *carbon pricing* per mezzo di un ETS, e le tasse sull'energia basate sul contenuto di CO<sub>2</sub>, creano incentivi per un risparmio di CO<sub>2</sub> efficiente in termini di costi, per l'intero parco veicoli in uso. Poiché l'aumento dei prezzi delle quote ridurrà il periodo di ammortamento dei veicoli a basse emissioni e a zero emissioni, non c'è bisogno di sovvenzionare il loro acquisto. Questo aumenta anche la pressione sui produttori di veicoli per offrire veicoli più leggeri ed efficienti dal punto di vista dei consumi. **L'inclusione del traffico stradale in un ETS**, attualmente considerato - solo molto vagamente - dalla Commissione, **dovrebbe quindi diventare lo strumento principale per la riduzione di CO<sub>2</sub> nel traffico stradale** piuttosto che un semplice elemento aggiuntivo.

In deroga ai suoi piani per il trasporto su strada, la Commissione dovrebbe attenersi al principio della neutralità tecnologica e astenersi dall'escludere le tecnologie che si basano transitoriamente sui combustibili fossili, perché anche un motore a combustione che utilizza solo parzialmente un combustibile alternativo può dare un contributo efficiente in termini di costi alla riduzione di CO<sub>2</sub>. Il previsto standard di emissioni Euro-7 per automobili e furgoni deve quindi essere mantenuto in proporzione e non deve essere usato impropriamente come un mezzo indiretto per forzare la fine rapida del motore a combustione.

**Limiti di CO<sub>2</sub> più severi per automobili, furgoni e camion sono molto meno mirati di un ETS**, poiché non tengono conto del chilometraggio annuale. Inoltre, sono **inutilmente costosi e non più neutrali dal punto di vista tecnologico**, perché possono essere raggiunti solo con un'alta percentuale di *ibride plug-in* e veicoli elettrici. I miglioramenti nei motori a combustione si scontrano con le limitazioni tecniche in questo senso e danno luogo a costi elevati per evitare la CO<sub>2</sub>. Con i veicoli *ibridi plug-in*, tuttavia, i risparmi previsti nelle emissioni di CO<sub>2</sub> sono spesso solo sulla carta perché dipendono dal modo in cui le persone guidano effettivamente e in particolare dalla misura in cui le persone guidano elettricamente. Inoltre, è probabile che la tendenza verso veicoli pesanti e potenti continuerà, anche nel caso delle *ibride plug-in*. È anche probabile che i risparmi nei costi di viaggio dovuti agli aumenti di efficienza o all'uso della modalità elettrica porteranno le persone ad accumulare più chilometri ("effetto rimbalzo"). **Mantenere i limiti di CO<sub>2</sub> così come sono**, in combinazione con la tariffazione del carbonio attraverso un

ETS, tuttavia, **lascia ancora spazio per aumenti più efficaci in termini di costi nell'efficienza dei motori a combustione che, a medio termine, potrebbero utilizzare combustibili alternativi.**

Con i piani della Commissione di costruire stazioni di idrogeno e punti di ricarica elettrica, c'è un notevole potenziale per una cattiva allocazione dei fondi perché, attualmente, nessuno sa quanti veicoli a idrogeno o elettrici saranno in uso nell'UE nel 2025 o 2030 o quante stazioni di idrogeno e punti di ricarica saranno necessari e dove. Gli operatori economici dovrebbero decidere gli investimenti dopo aver tenuto conto dei costi previsti e delle entrate probabili. Affinché l'uso più efficiente dei combustibili alternativi prevalga sul mercato, la prevista "alleanza per la catena del valore dei carburanti rinnovabili e a basse emissioni di carbonio" non dovrebbe escludere il trasporto stradale e ferroviario.

Le modifiche previste all'EU ETS per l'aviazione, volte ad attuare il sistema internazionale di compensazione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, (CORSIA), dovrebbero evitare il rischio di doppi oneri per le compagnie aeree dell'UE. **La riduzione del numero di quote gratuite assegnate alle compagnie aeree non aumenterà l'effetto incentivante del prezzo delle quote nell'EU ETS, ma equivale ad un'ulteriore tassa sui voli nello Spazio economico europeo (SEE).** Questo **porterà a svantaggi competitivi per le compagnie aeree con hub nel SEE** rispetto a quelle con *hub* nei paesi vicini, come il Regno Unito o la Turchia, perché solo i voli di collegamento con gli *hub* del SEE dovranno tenere le quote. L'UE dovrebbe quindi spingere per un accordo internazionale per tassare il kerosene.

**Nel caso del trasporto marittimo internazionale, l'UE dovrebbe astenersi da misure unilaterali di protezione del clima,** e in particolare astenersi dall'includerlo nell'EU ETS perché, anche se l'obbligo di detenere quote è limitato ai viaggi tra i porti dell'UE, si tradurrà in misure di elusione inefficienti e distorsioni della concorrenza [vedi [cepInput2021-08](#)]. **Dovrebbe invece spingere per un sistema globale basato sul mercato per la riduzione di CO<sub>2</sub> nei negoziati all'Organizzazione marittima internazionale (IMO).**

Non è chiaro perché, quando si tratta di internalizzare gli effetti esterni, il trasporto intermodale debba aspettare fino al 2030 per poter competere alla pari con il trasporto stradale nell'UE. Affinché possa ottenere un aumento significativo della sua quota nel trasporto merci complessivo, sono necessarie migliori condizioni di concorrenza per il trasporto intermodale, in particolare per il TC. Nel revisionare la direttiva TC, si dovrebbe prestare adeguata attenzione al fatto che solo lo sviluppo e la modernizzazione dei terminal multimodali e il miglioramento delle tecnologie di trasbordo - come il trasbordo orizzontale [vedi [cepAnalisi 2018-05](#) (in inglese)] - possono aumentare l'efficienza del trasporto intermodale in modo che possa competere con il trasporto su strada.

## Valutazione giuridica

### Competenza legislativa

Non problematica. L'UE è autorizzata a prendere misure di politica ambientale per proteggere il clima e controllare l'inquinamento dell'aria (Art. 192 TFUE). Inoltre, le norme standard dell'UE sulle emissioni dei veicoli e sul consumo di carburante assicurano il funzionamento del mercato interno (Art. 114 TFUE).

### Sussidiarietà

Regole standard su scala europea per le emissioni dei veicoli possono essere adottate solo a livello comunitario. Un'ulteriore valutazione dei piani della Commissione non è possibile fino a quando non saranno presentate proposte concrete.

## Approccio alternativo

**Un ETS temporaneamente separato - solo per il trasporto stradale o per quello e gli edifici - significherebbe che la relativa rigidità dei prezzi nella domanda di quote in questi settori non avrebbe alcuna influenza sul prezzo delle quote nell'attuale EU ETS.** Questo **proteggerà le industrie** che sono coperte dall'EU ETS – **che rischiano di trasferire la loro produzione in paesi terzi con standard più bassi per la riduzione di CO<sub>2</sub> (trasferimento delle emissioni) – contro ulteriori aumenti dei prezzi delle quote nell'EU ETS e inoltre, rafforzerà il segnale dei prezzi nel settore dei trasporti** a causa dei prezzi delle quote probabilmente più alti nell'ETS separato. Allo stesso tempo, gli Stati membri potrebbero - e dovrebbero - ridistribuire una parte considerevole delle entrate ETS tra la popolazione al fine di evitare sconvolgimenti sociali.

## Conclusione

Gli obiettivi climatici dell'UE possono essere raggiunti nel modo più efficace ed efficiente attraverso un sistema di scambio di quote di emissione (ETS). In linea di principio, questo vale anche per il settore dei trasporti. L'adozione di un ETS del trasporto stradale dovrebbe quindi diventare lo strumento principale per la riduzione di CO<sub>2</sub>. Un ETS temporaneamente separato per il trasporto stradale proteggerà le industrie a rischio di delocalizzazione da ulteriori aumenti dei prezzi delle quote e rafforzerà anche gli stimoli basati sui prezzi nel settore dei trasporti. Limiti di CO<sub>2</sub> più severi per auto, furgoni e camion sono significativamente meno efficaci di un ETS, inutilmente costosi e non più neutrali dal punto di vista tecnologico. Mantenere i limiti di CO<sub>2</sub> così come sono, lascia spazio ad aumenti più efficienti in termini di costi nell'efficienza dei motori a combustione che, a medio termine, potranno utilizzare combustibili alternativi. La riduzione del numero di quote gratuite assegnate alle compagnie aeree non aumenterà l'effetto incentivante dell'ETS-EU, ma porterà a svantaggi competitivi per le compagnie aeree con *hub* nel SEE. Nel caso del trasporto marittimo, l'UE non dovrebbe prendere misure unilaterali di protezione del clima, ma spingere per un sistema globale di riduzione di CO<sub>2</sub> basato sul mercato, durante i negoziati all'IMO.