

## **INDICE**

<b>PREMESSA</b> .....	<b>563</b>
<b>I. LE RECENTI EVOLUZIONI DEL CONTESTO NORMATIVO INTERNAZIONALE E EUROPEO</b> .....	<b>565</b>
I.1 Gli obiettivi di attuazione del Protocollo di Kyoto (2008-2012).....	568
I.2 Gli obiettivi di riduzione dei gas a effetto serra (2013- 2020) .....	568
I.3 Il “Quadro clima-energia 2030” .....	571
I.4 Il “Green Deal europeo” .....	574
<b>II. OBIETTIVI DI RIDUZIONE AL 2020</b> .....	<b>577</b>
II.1 Situazione emissiva settori non-ETS.....	577
II.2 Politiche e misure per il raggiungimento degli obiettivi annuali di cui alla Decisione 406/2009/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio.....	578
II.3 Conseguenze in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi annuali di riduzione per il periodo 2013-2020 .....	581
<b>III. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO AGLI OBIETTIVI PER IL 2030</b> .....	<b>583</b>
<b>ALLEGATI</b> .....	<b>585</b>

PAGINA BIANCA

## PREMESSA

L'articolo 2, comma 9 della legge n. 39 del 7 aprile 2011 di rimodulazione degli strumenti e del ciclo di bilancio stabilisce che *“in allegato al DEF è presentato un documento, predisposto dal Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sentiti gli altri Ministri interessati, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall’Italia in sede europea ed internazionale, e sui relativi indirizzi.”*

La presente relazione è stata predisposta in ottemperanza a quanto disposto dalla legge n. 39 del 7 aprile. Le informazioni riportate nella presente relazione sono state aggiornate sulla base dei più recenti dati emissivi e degli scenari elaborati nell’ambito del Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima. Le informazioni riportate sono, altresì, coerenti con quanto comunicato alle Nazioni Unite nella Settima Comunicazione Nazionale<sup>1</sup> inviata dall’Italia in quanto Parte dell’Annesso 1 della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> [https://cop23.unfccc.int/sites/default/files/resource/258913076\\_Italy-NC7-2-Italy%20Seventh%20National%20Communication%20Final.pdf](https://cop23.unfccc.int/sites/default/files/resource/258913076_Italy-NC7-2-Italy%20Seventh%20National%20Communication%20Final.pdf)

<sup>2</sup> Disposizioni di cui alla Decisione 2/CP.17.

PAGINA BIANCA

## I. LE RECENTI EVOLUZIONI DEL CONTESTO NORMATIVO INTERNAZIONALE E EUROPEO

La XXI Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro per la lotta contro i cambiamenti climatici del 2015 ha adottato l'Accordo di Parigi<sup>3</sup>, con Decisione 1/CP.21. L'Accordo definisce l'obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi per limitare l'aumento a 1.5°C, rispetto ai livelli pre-industriali.

L'Italia ha firmato l'accordo il 22 aprile 2016 e lo ha ratificato l'11 novembre 2016.

Alla data di stesura del presente documento, 189 delle 197 Parti della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (UNFCCC) hanno ratificato l'Accordo. L'Accordo di Parigi è entrato in vigore il 4 Novembre 2016 e si applica dal 2021.

L'Accordo prevede, accanto alle misure di mitigazione, ovvero di riduzione delle emissioni, anche la messa in atto di misure per l'adattamento al cambiamento climatico, finalizzate ad accrescere la capacità dei Paesi di adattarsi agli effetti avversi dei cambiamenti climatici. I flussi finanziari a supporto di tali azioni dovranno essere orientati in modo da essere coerenti con un percorso di sviluppo sostenibile a basse emissioni e resiliente ai mutamenti del clima.

I Paesi firmatari dovranno puntare a raggiungere il picco globale delle emissioni quanto prima e ad effettuare rapide riduzioni al fine di raggiungere l'equilibrio globale tra emissioni e assorbimenti nella seconda parte del secolo.

Al momento dell'adesione all'Accordo ogni Paese deve predisporre e comunicare il proprio "Contributo determinato a livello nazionale" (NDC - *Nationally Determined Contribution*) con l'obbligo di perseguire misure per la sua attuazione. Ogni successivo contributo nazionale dovrà costituire un avanzamento in termini di ambizione rispetto al contributo precedentemente presentato, intraprendendo, così, un percorso di ambizione crescente che dovrebbe condurre le Parti al raggiungimento dell'obiettivo collettivo.

Rispetto al Protocollo di Kyoto<sup>4</sup> e al suo emendamento (Emendamento di Doha<sup>5</sup>), che prevedono impegni di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra<sup>6</sup> da parte dei Paesi industrializzati, rispettivamente, nei periodi 2008-2012 e 2013-2020, l'Accordo di Parigi rappresenta un cambio di paradigma nell'approccio alla lotta ai cambiamenti climatici. L'approccio *'bottom up'* basato su Contributi Determinati a livello Nazionale ad ambizione crescente nel tempo prevede un

<sup>3</sup> [http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf)

<sup>4</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

<sup>5</sup> [http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/application/pdf/kp\\_doha\\_amendment\\_english.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf)

<sup>6</sup> Anidride carbonica, protossido di azoto, metano, gli idrofluorocarburi, perfluorocarburi e esafluoruro di zolfo.

impegno di tutte le Parti dell'accordo verso il raggiungimento degli obiettivi comuni, abbandonando la distinzione tra Paesi industrializzati e non.

In linea con gli obiettivi dell'accordo di Parigi e alla luce dei dati scientifici più recenti, comprese le ultime relazioni pubblicate dal Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC)<sup>7</sup>, per contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici emerge la necessità di agire urgentemente e in maniera ambiziosa. La stessa urgenza si evince dall'ultimo rapporto sulle emissioni del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (*Emission Gap Report 2019*), pubblicato poco prima della COP 25, il quale ribadisce che anche laddove gli impegni esistenti in materia di clima dovessero essere rispettati, le emissioni nel 2030 risulterebbero comunque superiori del 38% rispetto a quanto richiesto dall'accordo di Parigi con l'obiettivo dell'1.5 °C.

Il 2020, nel quadro dell'Accordo di Parigi, rappresenta un momento cruciale per rinnovare gli impegni delle azioni finora messe in campo e dare nuova enfasi al dibattito sull'ambizione; entro il 2020, i Paesi dovranno aggiornare o confermare i propri impegni di riduzione - i cosiddetti contributi determinati a livello nazionale (NDC - *Nationally Determined Contributions*), nonché comunicare le strategie di sviluppo a basse emissioni di gas serra nel lungo periodo, con orizzonte temporale al 2050.

In occasione del *Climate Summit* di settembre 2019, solo 70 Paesi hanno aderito alla *Climate Ambition Alliance*, impegnandosi ad aumentare l'ambizione dei propri NDC. Tra questi non ci sono i dieci maggiori emettitori, responsabili dei due terzi delle emissioni globali.

Da questo quadro emerge chiaramente che lo sforzo aggregato dei Paesi, nella prossima decade, si tradurrà in una modifica marginale della traiettoria di temperatura, a meno che un'azione di revisione più decisa degli NDC abbia luogo.

Con queste premesse si è aperta la sessione negoziale della COP 25. Sebbene il tema dell'"ambizione" non fosse ufficialmente all'ordine del giorno, la conferenza, anche alla luce del *Climate Action Summit* e in vista dell'aggiornamento degli NDC previsto per il 2020, è stata vista da molti come l'ultima possibilità per lanciare un appello ai Paesi per una maggiore ambizione.

L'articolo 6, nello specifico, contempla tre meccanismi distinti per la "cooperazione volontaria" verso gli obiettivi climatici, con l'obiettivo generale di aumentare l'ambizione. Due dei meccanismi si basano sui mercati e un terzo si basa su "approcci non di mercato". Il testo dell'Accordo di Parigi ha delineato i requisiti per i partecipanti, ma ha lasciato aperti i dettagli per rendere operativi questi meccanismi. Tra i tanti dettagli tecnici da affrontare è cruciale definire le regole per evitare la doppia contabilizzazione dei crediti. Se queste regole fossero ben applicate, l'articolo 6 potrebbe aumentare l'ambizione a costi ridotti; d'altra parte, il coinvolgimento del settore privato, in assenza di solide regole, potrebbe indebolire l'intero sistema, senza portare a delle reali riduzioni delle emissioni di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera. Nonostante il protrarsi della negoziazione sull'articolo 6 fino

---

<sup>7</sup> Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico, nel 2019 ha pubblicato 3 Relazioni speciali: Relazione speciale sugli impatti di un riscaldamento globale di 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali; Relazione speciale in materia di cambiamenti climatici, desertificazione, degrado del suolo, gestione sostenibile del suolo, sicurezza alimentare e flussi dei gas serra negli ecosistemi terrestri; Relazione speciale in materia di oceani e criosfera nell'era dei cambiamenti climatici. Revisione 2019 delle linee guida IPCC del 2006 per gli inventari nazionali dei gas a effetto serra.

alle ultime ore prima della chiusura della Conferenza, l'implementazione delle regole per l'articolo 6 è stata di nuovo rimandata alla COP successiva (COP26), poiché le parti non sono state in grado di raggiungere un accordo sulle principali questioni politiche.

Per sistema di trasparenza si intende l'insieme delle regole per il monitoraggio, rendicontazione e revisione degli impegni presi dai Paesi, attraverso un sistema univoco di rendicontazione. Ai Paesi in via di sviluppo viene garantita una certa flessibilità, limitata nel tempo e connessa con la mancanza di capacità o circostanze particolari del Paese. Alla COP25 era previsto un avanzamento nei lavori di definizione delle tabelle per il monitoraggio e rendicontazione e la definizione di un calendario di incontri informali, per avanzare il lavoro in modo da chiuderlo, come previsto dalle decisioni prese a Katowice, entro la COP26. Il negoziato è proceduto estremamente a rilento, con un blocco definitivo in plenaria. Tale blocco ha di fatto vanificato il lavoro svolto, annullandolo e rimandando la discussione alla sola sessione di giugno 2020, unica sessione ufficiale prevista per cercare di progredire in materia.

Anche la finanza, l'adattamento, il meccanismo sulle perdite e i danni hanno mostrato una serie di aspetti difficili. La necessità di riformare la complessa *governance* dell'UNFCCC, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni con l'accordo di Parigi è emersa con forza durante le discussioni.

Sebbene la COP di Madrid per molti aspetti non abbia raggiunto i risultati attesi, ha portato comunque a conclusione molti aspetti finora non menzionati, quali:

- piano di azione quinquennale sulla parità di genere. Il Piano è destinato a sostenere l'attuazione delle decisioni e dei mandati relativi al genere nel processo dell'UNFCCC, ovvero far progredire la piena, paritaria e significativa partecipazione delle donne e promuovere una politica climatica di genere, nonché la piena integrazione di una prospettiva di genere nelle decisioni;
- programma di lavoro per i prossimi sei anni per affrontare gli impatti negativi e positivi delle politiche e delle azioni intraprese per ridurre le emissioni (le cosiddette misure di risposta);
- riconoscimento dell'importante ruolo degli attori non statali nel contribuire ai progressi verso l'obiettivo della Convenzione e gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, in particolare sostenendo le Parti nella riduzione delle emissioni e nell'adattarsi agli effetti negativi del clima (*Global Climate Action Agenda*);
- riconoscimento del meccanismo per la *capacity building* e quello per il trasferimento tecnologico;
- convocazioni per la prossima riunione sul clima a Bonn nel giugno 2020, del "dialogo sugli oceani" e del "dialogo sul rapporto tra territorio e adattamento al cambiamento climatico".

Da un punto di vista negoziale, la prossima COP 26 a Glasgow, organizzata dal Regno Unito in partenariato con l'Italia, avrà un'intensa agenda e grandi responsabilità. Il blocco del lavoro sul sistema di trasparenza e sulla definizione delle regole sull'articolo 6 si combineranno con il tema dell'ambizione legato alla presentazione degli NDC aggiornati e con la discussione sugli aspetti finanziari che comprende, tra le altre cose, la revisione del meccanismo finanziario, la Decisione

sul tema della finanza di lungo periodo sotto la Convenzione e l'inizio della discussione sul nuovo goal finanziario al 2025.

Nei seguenti paragrafi si riporta una breve sintesi degli obiettivi di riduzione dell'Unione Europea e quindi anche dell'Italia, a partire dalla sottoscrizione del Protocollo di Kyoto fino all'Accordo di Parigi, nonché una breve descrizione del *Green Deal* europeo.

### **I.1 GLI OBIETTIVI DI ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI KYOTO (2008-2012)**

Per quanto riguarda il Protocollo di Kyoto, l'Unione Europea nel suo complesso<sup>8</sup> si è impegnata a ridurre le proprie emissioni di gas serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990. Successivamente tale impegno, assunto collettivamente, è stato ripartito in maniera differenziata tra gli Stati membri. In tale contesto, l'Italia si è impegnata a ridurre le proprie emissioni del 6,5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012 (Legge 120/2002). L'Italia ha rispettato tali impegni di riduzione.

### **I.2 GLI OBIETTIVI DI RIDUZIONE DEI GAS A EFFETTO SERRA (2013- 2020)**

Nonostante le aspettative di conclusione di un accordo multilaterale durante la COP 15 del 2009 a Copenaghen, solo nel 2012, con la COP di Doha, è stato possibile raggiungere un accordo tra le Parti circa la prosecuzione del protocollo di Kyoto attraverso l'emendamento di Doha, che fissa impegni di riduzione dei Paesi industrializzati per il periodo 2013-2020. L'Italia ha depositato il proprio strumento di ratifica il 18 luglio 2016. Ad oggi, tuttavia, l'Emendamento di Doha non è entrato ancora in vigore<sup>9</sup>, non essendo stato raggiunto il numero minimo di Paesi che lo hanno ratificato.

In tale contesto di incertezza, a prescindere dall'esistenza di un accordo multilaterale, il Consiglio Europeo nella primavera del 2007 aveva sancito la necessità che l'Unione avviasse una transizione verso un'economia a basso contenuto di carbonio attraverso un approccio integrato tra le politiche attuate per la riduzione dei gas a effetto serra e le politiche energetiche. Il Consiglio si è, pertanto, impegnato a raggiungere, entro il 2020, i seguenti obiettivi:

- riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990;
- riduzione dei consumi energetici del 20% rispetto allo scenario *business as usual*;
- produzione di energia da fonti rinnovabili pari al 20% dei consumi energetici dell'Unione Europea;

---

<sup>8</sup> In virtù del cosiddetto meccanismo della 'bolla', sulla base del quale Paesi con obiettivo di riduzione individuale 'raggruppano' i propri impegni nell'ambito di un unico obiettivo di riduzione.

<sup>9</sup> Per l'entrata in vigore dell'Emendamento di Doha sono necessari 144 strumenti di ratifica. Ad oggi, 126 Paesi hanno depositato il proprio strumento di ratifica.



- uso dei biocombustibili per il 10% della quantità di combustibile utilizzato nel settore dei trasporti.

A seguito delle conclusioni del Consiglio, è stato approvato il cosiddetto “*Pacchetto clima-energia 2020*”, ossia un insieme di provvedimenti legislativi finalizzati a dare attuazione agli impegni assunti.

I provvedimenti più rilevanti in materia di gas serra sono la Direttiva 2003/87/CE (c.d. Direttiva “*Emissions Trading*”), modificata mediante la 2009/29/CE e la Decisione 406/2009/CE<sup>10</sup> (c.d. *Decisione “Effort Sharing”*).

### **I.2.1 La Direttiva 2003/87/CE “EU Emissions Trading”, come modificata dalla Direttiva 2009/29/CE**

L’elemento cardine della politica europea per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra è l’istituzione di un sistema di scambio di quote di emissione (*‘Emissions Trading’*, EU ETS) a livello dell’Unione per il settore industriale con la Direttiva 2003/87/CE.

Nel 2009 tale Direttiva è stata profondamente rivista per tenere conto dei nuovi obiettivi di riduzione al 2020.

Il sistema EU ETS opera secondo il principio del cosiddetto *‘cap and trade’*, ovvero fissa un tetto massimo di emissioni consentite (*‘quote di emissione’*) e permette lo scambio di quote tra i partecipanti al sistema.

Viene fissato un tetto alla quantità totale di alcuni gas serra che possono essere emessi dagli impianti o operatori aerei<sup>11</sup> che rientrano nel sistema. Per gli impianti fissi, il tetto totale si riduce nel tempo di modo che le emissioni consentite diminuiscano gradualmente in linea con gli obiettivi.

Tale meccanismo consente la certezza delle riduzioni, mediante la fissazione del tetto massimo e il minor costo di raggiungimento degli obiettivi di riduzione per i partecipanti al sistema.

Il funzionamento del sistema, come detto sopra, è stato significativamente rivisto per il periodo 2013-2020, con l’approvazione della Direttiva 2009/29/CE, come di seguito sintetizzato:

- Il numero massimo di quote di emissione (*‘cap’*) è determinato a livello europeo e decresce, per gli impianti stazionari, in misura dell’1,74% all’anno dal 2013 al 2020.
- Al fine di consentire l’internalizzazione del costo della CO<sub>2</sub> nel costo dei prodotti, la regola generale di assegnazione delle quote è l’acquisto su base d’asta. Dal 2013, tale regola si applica a tutto il settore di produzione termoelettrica.
- L’assegnazione gratuita è consentita, in via transitoria, per quei settori manifatturieri esposti al rischio del cosiddetto *‘carbon leakage’*, ovvero rilocalizzazione delle imprese in Paesi in cui non sono vigenti normative di

---

<sup>10</sup> Decisione concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020.

<sup>11</sup> Nel 2008, la Direttiva è stata emendata al fine di includere nel campo di applicazione anche il settore dell’aviazione civile (Direttiva 2008/101/CE).

riduzione delle emissioni, rendendo vani gli sforzi di riduzione dell'UE dal momento che le emissioni si rilocalizzano senza ridursi, determinando anche una perdita di competitività;

- Le assegnazioni, in ogni caso, sono determinate sulla base di *benchmarks*, calcolati come  $tCO_2/t_{\text{prodotto}}$ , sulla base delle migliori prestazioni emissive degli impianti in Europa. Nel caso in cui la somma delle assegnazioni, così calcolate, dovesse raggiungere e superare il 'cap', scatterebbe l'applicazione di un "fattore lineare di riduzione" uguale per tutti i settori.

Principalmente a causa della crisi economica, a partire dal 2009, si è determinato un *surplus* di quote di CO<sub>2</sub> sul mercato, che ha causato una consistente diminuzione di prezzo delle quote. Tale condizione ha determinato il perdurare di un segnale di prezzo insufficiente a stimolare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, rispetto a quanto previsto dalla valutazione di impatto della Direttiva 2009/29/CE 'Emissions trading'.

Al fine di correggere tale malfunzionamento del mercato, la Commissione Europea ha proposto misure di breve e lungo periodo:

- Per il breve periodo, si è stabilito di posticipare la messa all'asta di 900 milioni di quote fino al 2019-2020 (c.d. *backloading*);
- Per il lungo periodo, è stata adottata la cosiddetta "*riserva stabilizzatrice del mercato*"<sup>12</sup> che rappresenta un meccanismo di controllo dell'offerta di quote sul mercato, al fine di garantire che il prezzo delle stesse resti tale da incentivare le misure di riduzione delle emissioni da parte degli impianti soggetti alla norma. La riserva è operativa dal gennaio 2019.

### **1.2.2 La Decisione 406/2009/CE "Effort sharing"**

La Decisione 406/2009/CE ripartisce tra gli Stati membri l'obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni di gas serra per i settori non regolati dalla Direttiva EU ETS, ovvero trasporti, civile, piccola industria (<20MW), agricoltura e rifiuti. Per l'Italia l'obiettivo di riduzione è del -13% entro il 2020, rispetto ai livelli del 2005.

Anche tale Decisione si basa sulla assegnazione di 'quote' di emissione (AEA, *Annual Emission Allocation*<sup>13</sup>): ad ogni Paese viene assegnata una quantità massima di emissioni che dovrà essere rispettata ogni anno del periodo 2013-2020. La Decisione prevede, altresì, strumenti di flessibilità quali la possibilità di utilizzo anticipato di una percentuale stabilita di quote assegnate per l'anno successivo ('*borrowing*'), nonché la possibilità di riporto agli anni successivi delle quote inutilizzate ('*banking*'). Inoltre, c'è la possibilità di trasferire una parte delle 'quote' ad altri Stati membri, mediante accordo di compravendita.

Infine, è permesso l'utilizzo dei crediti residuali derivanti da attività progettuali registrate prima del 2013 (previsti dal Protocollo di Kyoto JI, CDM<sup>14</sup>).

<sup>12</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.264.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.264.01.0001.01.ENG)

<sup>13</sup> Si vedano i paragrafi successivi per i valori stabiliti per l'Italia per il periodo 2013-2020.

<sup>14</sup> <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms>

### I.3 IL “QUADRO CLIMA-ENERGIA 2030”

L’obiettivo di riduzione dell’Unione Europea successivo al 2020 e inviato all’UNFCCC come contributo dell’Unione (NDC)<sup>15</sup> all’Accordo di Parigi prevede la riduzione dei gas serra di almeno il 40% a livello europeo rispetto all’anno 1990, senza utilizzo di meccanismi di mercato internazionali.

Le Conclusioni del Consiglio di ottobre 2014 stabiliscono che l’obiettivo di riduzione dei gas serra sia ripartito tra i settori ETS e non-ETS, rispettivamente 43% e 30% rispetto all’anno 2005. Nelle Conclusioni viene, inoltre, esplicitamente riportato che tra i settori da considerare per il raggiungimento dell’obiettivo non-ETS venga incluso anche il settore dell’uso del suolo, dei cambiamenti di uso del suolo e della silvicoltura (“LULUCF”), in quanto ha le potenzialità per offrire benefici climatici a lungo termine.

Per quanto concerne i provvedimenti relativi ai gas a effetto serra si rimanda ai successivi paragrafi per dettagli.

In merito all’Efficienza Energetica e alle Fonti Rinnovabili sono state adottate rispettivamente la Direttiva (UE) 2018/2002 che prevede un obiettivo di efficienza energetica al 2030 pari al 32.5% e la Direttiva (UE) 2018/2001 che prevede che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell’Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%.

Infine, con Regolamento (UE) 2018/1999 è stato istituito un sistema di *Governance* dell’Unione dell’Energia, che mira a pianificare e tracciare le politiche e misure messe in atto dagli Stati membri dell’Unione Europea al fine del raggiungimento degli obiettivi in materia di riduzione delle emissioni, incremento dell’efficienza energetica, ricerca e innovazione, sicurezza energetica e sviluppo del mercato interno dell’energia.

Il meccanismo di *governance* (Art. 1) è basato sulle Strategie a lungo termine, sui Piani nazionali integrati per l’energia e il clima che coprono periodi di dieci anni a partire dal decennio 2021-2030, sulle corrispondenti relazioni intermedie nazionali integrate sull’energia e il clima trasmesse dagli Stati membri e sulle modalità di monitoraggio della Commissione. Tale meccanismo prevede un processo strutturato, trasparente e iterativo tra la Commissione e gli Stati membri volto alla messa a punto e alla successiva attuazione dei Piani nazionali integrati per l’energia e il clima, anche per quanto riguarda la cooperazione regionale, e la corrispondente azione della Commissione.

Nell’ambito di questo inquadramento, il 31/12/2019 l’Italia ha inviato alla Commissione il proprio Piano Nazionale per l’Energia e il Clima (PNIEC) con orizzonte al 2030<sup>16</sup>, il cui obiettivo è quello di realizzare una nuova politica energetica che assicuri la piena sostenibilità ambientale, sociale ed economica e accompagni tale transizione. L’Italia, inoltre, in linea con quanto già previsto dal PNIEC, è in procinto di finalizzare la propria Strategia nazionale di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. La Strategia individua possibili percorsi di decarbonizzazione, prendendo in considerazione diverse opzioni tecnologiche, comprese quelle più innovative, non ancora completamente

---

<sup>15</sup> <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>

<sup>16</sup> [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC\\_finale\\_17012020.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf)

implementate, al fine di raggiungere l'obiettivo di neutralità climatica al 2050. Una volta ultimata, la Strategia sarà trasmessa alla Commissione Europea ai sensi dell'articolo 15 del Regolamento (UE) 2018/1999, nonché all'UNFCCC in ottemperanza all'articolo 4.19 dell'Accordo di Parigi.

### **I.3.1 La Direttiva ETS (2020-2030)**

Nel 2018 è stata adottata la Direttiva (EU) 2018/410, che rivede la Direttiva 2003/87/CE '*Emissions trading*', al fine di regolare il periodo 2020-2030.

I principali elementi di novità contenuti nel testo approvato possono essere sintetizzati come segue:

- il fattore di riduzione lineare dell'ammontare totale di quote disponibili è aumentato da 1,74% al 2,2%, per consentire il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione assegnato al settore ETS (-43% rispetto alle emissioni del 2005);
- la percentuale di quote di emissione da distribuire mediante asta è fissata *ex ante* e pari al 57%: l'ammontare massimo disponibile per le assegnazioni gratuite sarà, pertanto, pari al 43% del totale. Tale valore può essere incrementato del 3% per aumentare il livello di assegnazioni su base gratuita ed evitare l'applicazione del fattore di riduzione lineare, se necessario. Nel caso in cui, al contrario, le assegnazioni gratuite risultassero inferiori al massimo consentito, l'eccedenza potrebbe essere riportata agli anni successivi, sempre al fine di evitare l'applicazione del fattore di riduzione lineare delle assegnazioni gratuite;
- l'aggiornamento dei criteri per la definizione dei settori industriali considerati esposti al rischio di delocalizzazione verso Paesi che non hanno regolamentato le emissioni di gas a effetto serra;
- l'aggiornamento dei valori dei *benchmark* per meglio allinearli ai progressi tecnologici avvenuti dalla loro definizione (2007-2008) ad oggi.

Molte delle disposizioni della Direttiva sono oggetto di atti delegati o di implementazione che sono in corso di emanazione al fine di consentire la piena attuazione della stessa (ad es. revisione delle regole di funzionamento del Registro dell'Unione, revisione della lista *Carbon Leakage*, revisione dei benchmark di assegnazione, ecc.).

### **I.3.2 Il Regolamento 'Effort sharing' 2020-2030 e il Regolamento LULUCF**

Per quanto riguarda l'obiettivo di riduzione nei settori non-ETS, sono adottati due provvedimenti:

1. Regolamento (UE) 2018/842 '*Effort Sharing*' che definisce le riduzioni annuali delle emissioni di gas serra per il settore non-ETS per il periodo 2021-2030;
2. Regolamento (UE) 2018/841 relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas ad effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura.

In particolare, il Regolamento “*Effort Sharing*”:

- ripartisce l’obiettivo europeo di riduzione delle emissioni del 30% tra gli Stati membri sulla base del PIL pro-capite del 2013. Per l’Italia è previsto un obiettivo di riduzione al 2030 pari al -33% rispetto al 2005;
- prevede una maggiore ambizione nello sforzo di riduzione determinata dall’anticipazione del punto di partenza della curva di riduzione delle emissioni degli Stati membri di 7 mesi rispetto al 2020 (proposta iniziale dalla Commissione);
- rafforza gli strumenti di flessibilità già previsti nella legislazione vigente (*banking, borrowing* e trasferimenti);
- introduce due nuove flessibilità: la prima, limitata ad alcuni Stati membri tra i quali non è inclusa l’Italia, prevede un trasferimento limitato e pari a 100 milioni di quote dal settore ETS; la seconda, destinata a tutti gli Stati membri, prevede la possibilità di utilizzare i crediti generati dagli assorbimenti del settore LULUCF per un ammontare massimo europeo di 280 milioni di tonnellate (per l’Italia la quantità massima di crediti è pari a 11,5 milioni di tonnellate per il periodo 2021-2030);
- introduce un nuovo elemento di equità nello sforzo richiesto agli Stati membri per tenere conto delle azioni precoci da essi già effettuati: la cosiddetta “riserva di sicurezza”. Tale riserva, costituita da un volume di quote pari a 105Mt, è destinata ai Paesi con PIL pro capite 2013 inferiore alla media EU che avranno effettuato maggiori riduzioni oltrepassando il proprio target al 2020 (“*overachievement*”). L’accesso alla riserva è, comunque, subordinato al raggiungimento dell’obiettivo europeo di riduzione al 2030 pari al 30% rispetto ai livelli del 2005;
- prevede una flessibilità specifica per i Paesi con obiettivo positivo al 2020 (Paesi dell’Est che nella precedente Decisione avevano la possibilità di aumentare le emissioni nel periodo 2013-2020) che potranno beneficiare al 2021 di un numero aggiuntivo di crediti.

Con riferimento al Regolamento LULUCF, è stato definito un sistema solido di contabilizzazione e rendicontazione del settore, applicabile nel periodo 2021-2030, nonché l’introduzione di una specifica flessibilità indirizzata a quei Paesi con un’alta percentuale di area forestale. Tale flessibilità potrà essere utilizzata per compensare parzialmente eventuali debiti derivanti dalla gestione forestale sostenibile, salvaguardando comunque il principio secondo il quale il settore LULUCF, a livello europeo, non generi emissioni nette al 2030 e contribuisca all’obiettivo a lungo termine di incrementare gli assorbimenti di CO<sub>2</sub>.

## I.4 IL “GREEN DEAL EUROPEO”

L’11 dicembre 2019 la Commissione europea ha presentato il *Green Deal* europeo<sup>17</sup>, una “strategia di crescita mirata a trasformare l’UE in una società giusta e prospera, dotata di un’economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall’uso delle risorse”. Il *Green deal* rappresenta una tabella di marcia, con specifiche azioni, per stimolare l’uso efficiente delle risorse, arrestare i cambiamenti climatici, mettere fine alla perdita di biodiversità e ridurre l’inquinamento, nonché la risposta europea per favorire un cambio paradigmatico del modello di sviluppo, garantendo la sostenibilità della nostra società e dell’economia.

Esso riguarda tutti i settori dell’economia, in particolare i trasporti, l’energia, l’agricoltura, l’edilizia e settori industriali quali l’acciaio, il cemento, le TIC, i prodotti tessili e le sostanze chimiche.

Al fine di raggiungere gli obiettivi dell’Accordo di Parigi, e limitare l’aumento del riscaldamento globale, che secondo le stime del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) dell’ONU deve rimanere entro gli 1,5 °C rispetto all’epoca preindustriale, l’Unione Europea con le Conclusioni del Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo del 12 dicembre 2019 si è impegnata ad azzerare le proprie emissioni gas serra nette entro il 2050. Inoltre, al fine di dare operatività all’ambizione di volere essere il primo continente al mondo a emissioni zero entro il 2050, la Commissione ha presentato, in data 4 marzo 2020, la prima proposta di “Legge europea sul clima”, che conferma gli obiettivi della neutralità climatica al 2050 e prevede la definizione di un nuovo obiettivo europeo per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra al 2030, sulla base di una approfondita valutazione d’impatto, esplorando le opzioni per un nuovo obiettivo di riduzione del 50-55% delle emissioni rispetto ai livelli del 1990. La proposta inoltre prevede che la Commissione esamini e, se necessario proponga, entro giugno 2021 di rivedere tutta la pertinente normativa per dare attuazione all’incremento del livello di ambizione.

Inoltre, al fine di contribuire ad affrontare gli effetti sociali ed economici della transizione verso un’economia a zero emissioni nette, il *Green Deal* prevede la creazione di un meccanismo per una transizione giusta (*Just Transition Mechanism*) indirizzato alle regioni, alle industrie e ai lavoratori che dovranno affrontare le maggiori sfide. Il Meccanismo dovrebbe mobilitare circa 100 miliardi di euro ed è costituito da tre pilastri:

- un Fondo per una transizione giusta, che concederà principalmente sovvenzioni;
- un regime specifico nell’ambito del programma “*InvestEU*”, indirizzato alla mobilitazione di investimenti privati;
- uno strumento di prestito per il settore pubblico attuato con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), indirizzato alla mobilitazione dei finanziamenti pubblici.

---

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf)

Il 14 gennaio 2020 è stato presentato dalla Commissione la proposta di Regolamento che istituisce il “Fondo per una transizione giusta”, finalizzata a fornire sostegno ai territori che affrontano serie sfide socioeconomiche derivanti dal processo di transizione verso un’economia neutrale dal punto di vista climatico dell’Unione entro il 2050. Il Fondo prevede un metodo di assegnazione che terrà conto dell’entità delle sfide dovute alla transizione cui devono far fronte le regioni a più alta intensità di gas a effetto serra (attraverso le corrispondenti emissioni industriali di CO<sub>2</sub>), delle sfide sociali determinate dalle potenziali perdite occupazionali nel settore industriale, dell’estrazione di carbone e lignite e della produzione di torba e scisto bituminoso. Il metodo terrà conto anche del livello di sviluppo economico degli Stati membri e della relativa capacità di investimento.

Gli Stati membri integreranno la dotazione del Fondo per una transizione giusta ad essi assegnata con le loro risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo Plus (FSE+), nonché ulteriori risorse nazionali. Il livello del cofinanziamento dell’Unione sarà stabilito in funzione della categoria di regione in cui si trovano i territori individuati. Accanto alla Legge europea per il clima e al Fondo per una transizione giusta, tra gli strumenti di cui intende dotarsi la Commissione, sempre al fine di realizzare obiettivi ambiziosi in materia di clima e ambiente, è previsto che la stessa presenti una nuova Strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici; l’introduzione di un “*carbon border adjustment mechanism*” al fine di far fronte al problema del cosiddetto “*carbon leakage*” (delocalizzazioni). Di fatto, per realizzare il Green Deal europeo è necessario ripensare le politiche per l’approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell’economia; le riforme strategiche previste contribuiranno a garantire un’efficace fissazione del prezzo del carbonio in tutta l’economia. Ciò incoraggerà i consumatori e le imprese a modificare i propri comportamenti, facilitando un aumento degli investimenti sostenibili, pubblici e privati. La Commissione proporrà pertanto di rivedere la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici.

Tra gli strumenti ricordiamo inoltre la Strategia sulla biodiversità per il 2030, la nuova Strategia industriale che includerà il Piano d’azione sull’economia circolare, la Strategia “Dal produttore al consumatore” per una politica alimentare sostenibile e proposte concrete per un’Europa senza inquinamento.

In conclusione, la Commissione è consapevole che la realizzazione dell’European Green Deal richiederà ingenti investimenti pubblici e privati e ha previsto di presentare una rinnovata strategia di finanziamento sostenibile nell’autunno 2020, insieme a un piano di investimenti per l’Europa sostenibile. La chiave della rinnovata strategia di finanza sostenibile sarà l’adozione di una tassonomia per investimenti sostenibili dal punto di vista ambientale, così da avere una classificazione UE delle attività ecosostenibili per l’adattamento ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione.

PAGINA BIANCA