



# La partecipazione dell'UE alla Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Cop 26)

Dossier n° 53 - Edizione aggiornata  
4 novembre 2021

## La posizione dell'UE alla Cop 26

### Le conclusioni del Consiglio ambiente

In vista della 26ma Conferenza delle parti (COP26) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC), prevista per il prossimo novembre a Glasgow (31 ottobre-12 novembre), il **Consiglio** dei ministri dell'**ambiente** dell'UE ha approvato **conclusioni** il **6 ottobre 2021**, che definiscono la posizione negoziale dell'UE.

Il Consiglio, nel sottolineare che il cambiamento climatico è una minaccia diretta per l'umanità e che l'azione globale per il clima rimane insufficiente, evidenzia la **necessità di una transizione verso economie e società climaticamente neutre, resilienti, sostenibili, circolari** ed efficienti nell'utilizzo delle risorse. Tale transizione deve essere giusta e garantire che nessuno sia lasciato indietro.

Il Consiglio, nell'esprimere apprezzamento per il lavoro svolto dal Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (**IPCC**) nella **sesta relazione di valutazione** pubblicata lo scorso 9 agosto, sottolinea la necessità di **rafforzare urgentemente** l'ambizione di **mitigazione** del cambiamento climatico globale nel breve termine, **con largo anticipo rispetto al 2030**.

Il Consiglio esprime preoccupazione per il fatto che, collettivamente, i **contributi determinati a livello nazionale** (NDC) presentati dalle Parti aderenti all'**Accordo di Parigi**, sono ancora **lontani dal consentire il raggiungimento degli obiettivi** di lungo termine dell'Accordo. Accoglie pertanto con favore la **relazione di sintesi** sugli NDC elaborata dal segretariato dell'UNFCCC, che può aiutare le parti a valutare i progressi dell'azione per il clima.

I contributi determinati a livello nazionale (*nationally determined contributions* - NDC) sono lo strumento principale dell'Accordo di Parigi e illustrano gli sforzi compiuti da ciascun paese per ridurre le emissioni nazionali e adattarsi alle conseguenze dei cambiamenti climatici. Il Segretariato dell'UNFCCC aveva pubblicato lo scorso febbraio un **rapporto di sintesi** dei contributi determinati a livello nazionale basato sui contributi presentati entro il 31 dicembre 2020 da 75 parti.

Il Consiglio dell'UE sottolinea inoltre che tutte le parti, in particolare i principali responsabili delle emissioni, devono **aumentare le proprie ambizioni** a breve e lungo termine e **potenziare l'azione per il clima**, anche ricorrendo alla fissazione del prezzo del carbonio. Si riconosce, per un verso, la necessità di promuovere la parità di genere e l'emancipazione delle donne, ai fini di un'azione efficace per il clima, e, per l'altro, della partecipazione e dell'impegno attivo del pubblico nonché dell'accesso alle informazioni nella pianificazione e nell'attuazione dell'azione per il clima.

Richiamando le conclusioni del **Consiglio europeo** del 24-25 maggio 2021 e le **conclusioni** del Consiglio del del 25 gennaio 2021 sulla diplomazia climatica ed energetica, si ribadisce l'**importanza** di un'azione forte e coordinata dell'UE e dei suoi Stati membri mediante una **diplomazia climatica ed energetica europea attiva**.

Quanto alla necessità di rafforzare l'azione, l'ambizione e il sostegno, il Consiglio:

- invita tutte le parti a proporre obiettivi e politiche nazionali ambiziosi esortando, in particolare, le principali economie che non lo hanno ancora fatto a **comunicare o aggiornare**, in tempo per la COP 26, **NDC rafforzati e ambiziosi** e a presentare strategie

- di sviluppo orientate al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050;
- rileva che l'**impegno dell'UE a favore della neutralità climatica** entro il 2050 **sarà attuato sulla base del pacchetto** di proposte legislative "**Pronti per il 55 %**";
  - riconosce la **necessità**, in aggiunta alle riduzioni delle emissioni, di **intensificare** collettivamente e con urgenza gli **sforzi di adattamento**, tenuto conto degli impatti climatici intrinseci, come anche l'importanza fondamentale dell'adattamento nella risposta globale ai cambiamenti climatici;
  - riafferma che l'UE e i suoi Stati membri restano determinati ad **aumentare la mobilitazione di finanziamenti internazionali per il clima nell'ambito dell'obiettivo** sottoscritto collettivamente dai paesi sviluppati di mobilitare congiuntamente 100 miliardi di dollari statunitensi all'anno entro il 2020 e fino al 2025;
  - ribadisce l'importanza che riveste un **bilancio globale** completo e mirato per fornire un contributo significativo al ciclo di ambizione quinquennale stabilito nell'accordo di Parigi, nonché rileva la necessità di garantire che i **contributi** necessari siano **disponibili in tempo** utile per il primo bilancio globale che avrà luogo **nel 2023**.

Per ciò che concerne il conseguimento dei risultati alla Conferenza di Glasgow, il Consiglio è determinato:

- a **completare**, in sede di COP 26, il **quadro di regole** adottato a **Katowice** nel corso della COP24 sulla base dei progressi compiuti nel corso delle discussioni virtuali informali svoltesi a partire dalla COP 25 del 2019;
- a giungere a una **conclusione** su norme ai sensi dell'**articolo 6** dell'**Accordo di Parigi**, che consentano un'azione coerente con la necessaria maggiore ambizione globale, evitino la doppia contabilizzazione e la dipendenza da percorsi ad alte emissioni, affrontino rischi quali la non permanenza e la rilocalizzazione delle emissioni attraverso: a) **norme** esaurienti e rigorose **sul metodo di calcolo applicabile a tutti i risultati di mitigazione internazionali**, anche per quanto riguarda il meccanismo di cui all'articolo 6, paragrafo 4, e il regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (**CORSIA**); b) un **meccanismo** ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, lungimirante e ambizioso, che consentirà alle parti di **intensificare i loro sforzi di mitigazione** contribuendo alle proprie strategie di mitigazione; c) l'approvazione del **programma di lavoro sul quadro generale per gli approcci non di mercato**, che agevolerà sinergie ed efficienze nella cooperazione non di mercato nell'ambito dell'articolo 6, paragrafo 8;

L'articolo 6 dell'Accordo di Parigi istituisce al paragrafo 4 un meccanismo, sotto la supervisione delle Nazioni unite, per contribuire alla mitigazione delle emissioni di gas a effetto serra e promuovere lo sviluppo sostenibile, su base volontaria (approcci di mercato). Il meccanismo intende incentivare e facilitare la partecipazione alla mitigazione delle emissioni di gas a effetto serra di soggetti pubblici e privati autorizzati da una Parte.

Il paragrafo 8 dello stesso articolo 6 riconosce l'importanza di approcci non di mercato a disposizione delle Parti per l'attuazione dei contributi determinati a livello nazionale, nell'ambito dello sviluppo sostenibile, dell'eliminazione della povertà, anche attraverso mitigazione, adattamento, finanziamenti, trasferimenti di tecnologia e rafforzamento delle capacità, in modo coordinato ed efficace.

- a **concludere intese nell'ambito del quadro rafforzato per la trasparenza** (*Enhanced Transparency Framework*- ETF), sulla base delle modalità, procedure e linee guida concordate a Katowice e dei progressi informali compiuti a partire dalla COP 25 di Madrid, sottolineando l'importanza del sostegno allo sviluppo delle capacità e dell'assistenza tecnica per garantire che tutte le parti che sono paesi in via di sviluppo partecipino pienamente a tale quadro;
- esprime, al fine di raggiungere un consenso a Glasgow, la propria preferenza per una **scadenza comune di cinque anni per tutti gli NDC delle parti**, applicata a **decorrere dal**

**2031**, solo nel caso in cui tutte le parti siano tenute a farlo e in modo coerente con la normativa europea sul clima.

La questione delle scadenze comuni per i contributi determinati a livello nazionale (NDC) è oggetto di discussione dall'adozione dell'Accordo di Parigi. In una fase iniziale alcune parti, tra cui l'UE, hanno comunicato i propri NDC con una scadenza decennale, altre con scadenza quinquennale. Alla conferenza di Glasgow dovranno decidere se concordare su una scadenza comune, per sincronizzare l'aggiornamento di tutti gli NDC ogni cinque anni, conformemente a quanto stabilito nell'Accordo. La posizione dell'UE è stata quella di appoggiare una decisione su una scadenza comune, anche in considerazione del fatto che la legge europea sul clima prevede il riesame periodico dell'obiettivo decennale dell'UE per il 2040 anche alla luce del bilancio globale.

### **Il Consiglio europeo del 21-22 ottobre**

In vista della Cop26 di Glasgow, il Consiglio europeo, nelle conclusioni adottate nella riunione del 21 e 22 ottobre, ha chiesto una risposta globale ambiziosa ai cambiamenti climatici definendo essenziale fare in modo che rimanga raggiungibile l'obiettivo di limitare il riscaldamento globale a 1,5°. Il Consiglio ha invitato tutte le parti a **proporre e attuare obiettivi e politiche nazionali ambiziosi**. In particolare, ha esortato le grandi economie che non l'hanno ancora fatto a comunicare o aggiornare, in tempo per la COP26, **contributi determinati a livello nazionale (NDC) rafforzati** e ambiziosi e a presentare **strategie a lungo termine per azzerare le emissioni nette entro il 2050**. Il Consiglio europeo ha infine ricordato l'impegno dell'UE e dei suoi Stati membri a continuare ad **umentare i loro finanziamenti per il clima** e ha esortato gli altri paesi sviluppati ad aumentare con urgenza il loro contributo all'obiettivo collettivo di finanziamento per il clima pari a 100 miliardi di dollari l'anno fino al 2025.

### **Le conclusioni del Consiglio ECOFIN sui finanziamenti per il clima**

Il Consiglio Economia e Finanza dell'UE (Ecofin) ha adottato il 5 ottobre scorso conclusioni in preparazione della COP26, che costituiscono un mandato specifico per i negoziatori dell'UE per gli aspetti relativi alla finanza per il clima e che sono richiamate nelle conclusioni del Consiglio dei ministri dell'ambiente del 6 ottobre.

Le conclusioni sottolineano **l'impegno** dell'UE e degli Stati membri ad **accelerare ulteriormente gli sforzi già in atto** con il *Green Deal* europeo, e con gli obiettivi ecologici e relativi alla spesa per il clima perseguiti dal Quadro finanziario pluriennale dell'UE – compresi i suoi strumenti di politica esterna – e da *Next Generation EU*. Sottolineano inoltre che progressi rapidi e ambiziosi verso il conseguimento degli obiettivi a lungo termine dell'Accordo di Parigi richiedono una **gestione dei flussi finanziari** - pubblici e privati, nazionali e internazionali – **coerenti** con il percorso di transizione verso uno **sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra** e resiliente ai cambiamenti climatici.

Sottolineando l'effetto leva delle politiche pubbliche, il Consiglio pone l'accento sulla **necessità di mobilitare finanziamenti privati** e incoraggia tutte le Parti a migliorare la **trasparenza delle informazioni sui finanziamenti privati** nell'azione per il clima.

Il Consiglio sottolinea altresì che l'UE e i suoi Stati membri stanno adottando misure ambiziose per allineare i flussi finanziari all'Accordo di Parigi, e in proposito ricorda il **Piano d'azione dell'UE del 2018 per finanziare la crescita sostenibile** e la più recente **Strategia per finanziare la transizione verso un'economia sostenibile**. Le conclusioni richiamano i progressi compiuti in merito a una **tassonomia dell'UE per le attività economiche ecosostenibili**. Si segnalano in proposito l'approvazione del regolamento UE 2020/852 e la presentazione della comunicazione "Tassonomia dell'UE, comunicazione societaria sulla sostenibilità, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari: dirigere i finanziamenti verso il Green Deal europeo".

Il Consiglio sottolinea che l'Unione intende sostenere la convergenza degli approcci e degli

strumenti di finanza sostenibile a livello mondiale, guarda con favore all'attività del [Gruppo di lavoro](#) in materia di finanza sostenibile in seno al G20 e al [Consiglio per la stabilità finanziaria](#) e incoraggia i partner ad aderire alla [Piattaforma internazionale sulla finanza sostenibile](#).

Il Consiglio definisce **essenziali** per la creazione di un contesto favorevole ad orientare i flussi finanziari verso investimenti climaticamente neutri e in grado di sostenere una transizione giusta, la **fissazione del prezzo del carbonio** e la graduale **eliminazione delle sovvenzioni per i combustibili fossili**. In tale prospettiva si impegna ad assistere i paesi in via di sviluppo nei loro sforzi ed accoglie con favore l'**impegno** assunto dal vertice del **G7** di giugno di **porre termine**, entro la fine del 2021, **ai nuovi sostegni pubblici** in favore della produzione internazionale di **energia elettrica in centrali termiche a carbone** non soggette ad abbattimento del carbonio. Invita pertanto i membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo (OCSE) a dare seguito a tale impegno.

Le conclusioni del Consiglio Ecofin richiamano il ruolo cruciale delle banche multilaterali di sviluppo e delle istituzioni di finanziamento dello sviluppo accogliendo favorevolmente le strategie definite in primo luogo dalla Banca europea degli investimenti, dalla Banca europea per la ricostruzione e dal Gruppo della Banca mondiale.

Ricordando che l'UE e i suoi Stati membri sono il principale erogatore di fondi pubblici internazionali per la lotta ai cambiamenti climatici e che, dal 2013, hanno più che raddoppiato il loro contributo, il Consiglio ribadisce l'impegno dell'UE e dei suoi Stati membri ad **umentare** il proprio **contributo ai finanziamenti internazionali per il clima** (da fonti pubbliche e private, bilaterali e multilaterali, comprese le fonti di finanziamento alternative) per conseguire l'obiettivo dei paesi sviluppati di mobilitare collettivamente **100 miliardi di dollari all'anno fino al 2025** e invita gli **altri paesi sviluppati ad aumentare** a loro volta **con urgenza** il rispettivo contributo. Dichiara altresì l'impegno a partecipare alle deliberazioni su un **nuovo obiettivo collettivo** a partire da una soglia di **almeno 100 miliardi di dollari all'anno dopo il 2025**, tenendo conto delle esigenze e delle priorità dei paesi in via di sviluppo.

Si ricorda che il 15 settembre 2021, nel [discorso sullo Stato dell'Unione](#), la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nel ricordare che l'Unione europea contribuisce con 25 miliardi di dollari all'anno, ha segnalato che intende proporre un **finanziamento supplementare di quattro miliardi di euro fino al 2027** per il clima.

Il [29 ottobre 2021](#) il Consiglio dell'UE ha approvato il rendiconto dei finanziamenti del 2020 per il clima: **23,39 miliardi di euro** impegnati dall'Unione europea e dai suoi 27 Stati membri per sostenere i paesi in via di sviluppo nella riduzione delle loro emissioni di gas serra e nell'adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici.

### **Gli indirizzi del Parlamento europeo**

Il 21 ottobre il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) sulla COP26 in cui tra l'altro ribadisce la necessità di **porre urgentemente fine alle sovvenzioni ai combustibili fossili**. Osservando che queste ammontano nell'UE a circa 50 miliardi di euro, invita gli Stati membri ad adottare politiche concrete per la loro **eliminazione graduale entro il 2025** e invita tutte le altre parti ad adottare misure analoghe. Il Parlamento europeo sollecita inoltre tutte le parti a **concludere** le questioni ancora pendenti per la messa a punto del codice dell'accordo di Parigi, in particolare per quanto riguarda la **trasparenza**, i **calendari comuni** e i **meccanismi di cooperazione** di cui all'articolo 6, al fine di garantire una forte integrità ambientale e conseguire il massimo livello di ambizione nell'UE e nel mondo.

Nella stessa data il Parlamento europeo ha approvato un'ulteriore [risoluzione](#) sulla [Strategia](#) dell'UE per ridurre le emissioni di metano in cui chiede tra l'altro la definizione di **obiettivi vincolanti** per la misurazione e la riduzione delle emissioni di metano al fine di soddisfare gli obiettivi climatici dell'Unione europea e migliorare la qualità dell'aria.

## L'impegno USA-UE per ridurre le emissioni di metano

Il 18 settembre 2021, in occasione del Forum sull'energia e sul clima delle maggiori economie mondiali (MEF), il Presidente Joe Biden e la Presidente Ursula von der Leyen hanno annunciato che in occasione della COP26 lanceranno **l'impegno mondiale sul metano**, un'iniziativa per ridurre le emissioni globali di metano. I due leader hanno esortato i paesi partecipanti ad aderire e hanno accolto con favore il sostegno già manifestato da alcuni paesi, tra cui l'Italia.

La riduzione delle emissioni di metano nel decennio in corso è una tappa fondamentale del percorso dell'Unione Europea verso una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030. In tale prospettiva e nell'ambito dell'attuazione del *Green Deal*, la Commissione europea ha adottato lo scorso 14 ottobre 2020 una **Strategia per la riduzione delle emissioni di metano**, che interessa settori chiave **come energia, agricoltura e rifiuti**. Una precedente strategia adottata nel 1996 aveva contribuito quasi a dimezzare le emissioni prodotte dalle discariche.

Una riduzione delle emissioni di metano è complementare all'azione relativa all'anidride carbonica e ad altri gas a effetto serra ed è considerata l'unica strategia efficace per frenare il riscaldamento globale e per contenere il riscaldamento a 1,5 gradi Celsius.

L'iniziativa si prefigge di ridurre di almeno il **30% entro il 2030** le **emissioni globali di metano** rispetto ai livelli del 2020. Il raggiungimento di quest'obiettivo potrebbe ridurre il riscaldamento di almeno 0,2 gradi Celsius entro il 2050.

Secondo la **Relazione sulla valutazione mondiale del metano** (maggio 2021) della **Coalizione per il clima e l'aria pulita (CCAC)** e del **Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)**, raggiungere l'obiettivo previsto per il 2030 ridurrebbe l'inquinamento da ozono, e potrebbe evitare oltre 200.000 decessi prematuri, centinaia di migliaia di accessi al pronto soccorso per problemi d'asma e la perdita di oltre 20 milioni di tonnellate di colture l'anno.

Oltre 100 paesi hanno aderito all'accordo nel corso della COP26, aggiungendosi alle prime adesioni tra cui figuravano, oltre all'UE e agli Stati Uniti, **Italia, Argentina, Ghana, Indonesia, Iraq, Messico, Regno Unito**.

La Commissione europea ha preannunciato la presentazione di proposte legislative per **misurare, comunicare e verificare le emissioni di metano, porre limiti al rilascio** in atmosfera e alla **combustione** in torcia e imporre **obblighi** relativi all'individuazione e alla riparazione delle **perdite**. Ulteriori proposte dovrebbero favorire l'adozione delle **tecnologie di mitigazione** attraverso il **sequestro del carbonio** nei suoli agricoli e attraverso i piani strategici della **politica agricola comune**, nonché promuovere la produzione di biometano utilizzando i rifiuti e i residui dell'agricoltura. La Commissione sostiene infine la creazione di un **osservatorio internazionale indipendente delle emissioni di metano (IMEO)** da parte del Programma per l'ambiente delle Nazioni Unite (UNEP). L'IMEO dovrebbe svolgere un ruolo importante nel calcolo delle emissioni di metano e nel conseguimento degli obiettivi dell'impegno mondiale sul metano.

## Le iniziative dell'UE contro i cambiamenti climatici

### Il Green Deal

Il traguardo del raggiungimento della **neutralità climatica dell'UE** entro il **2050**, ossia dell'equilibrio tra le emissioni e assorbimenti di gas ad effetto serra, è stato fissato dal **Green Deal**, presentato dalla Commissione europea l'11 dicembre 2019. Nella comunicazione viene tracciata una **roadmap** volta a conseguire tale finalità attraverso la trasformazione dell'economia e della società in senso ecosostenibile con un ampio spettro di interventi in settori quali: energia, industria (inclusa quella edilizia), trasporti e mobilità, agricoltura, gestione dei rifiuti, tutela dell'ambiente e della biodiversità, ricerca. L'obiettivo di realizzare una società a impatto climatico zero entro il 2050 è stato confermato dal successivo **Consiglio europeo** del 12 e 13 dicembre

2019.

Tra le proposte annunciate dal *Green Deal* figuravano, oltre alla presentazione di una legge europea per il clima, approvata di recente, e alla revisione della normativa in materia di clima ed energia (si veda il pacchetto Fit for 55), documenti strategici che sono stati presentati, tra cui:

- una [strategia industriale](#) volta a decarbonizzare le industrie ad alta intensità energetica grazie alla digitalizzazione e alle nuove tecnologie;  
Si vedano il [dossier](#) "La nuova strategia industriale europea" curato dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei Deputati e il [documento finale](#) approvato dalla Commissione Attività produttive, commercio e turismo il 5 agosto 2020. La strategia industriale dell'UE è stata [aggiornata](#) il 5 maggio 2021, a seguito della crisi provocata dalla pandemia di Covid-19.
- un nuovo [piano di azione per l'economia circolare](#) per promuovere la produzione di **beni sostenibili, durevoli e riparabili** e per favorire il riutilizzo delle **materie prime**, il riciclo degli **imballaggi**, un uso sostenibile **della plastica**, nuove norme in materia di rifiuti;
- una [strategia sulla biodiversità](#), per la cui attuazione la Commissione stima un fabbisogno di **20 miliardi** di euro l'anno, che mira a promuovere la resilienza ai cambiamenti climatici aumentando le **aree protette** della superficie terrestre e dei mari;
- la strategia "Dal produttore al consumatore" (c.d. Farm to Fork), con l'obiettivo di realizzare una **filiera alimentare sostenibile**, in grado di ridurre l'**impronta ambientale e climatica** del settore;  
Si vedano il relativo [dossier](#) Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, curato dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei Deputati, e il [documento finale](#) approvato dalla Commissione Agricoltura il 24 febbraio 2021.
- una [strategia per l'integrazione del sistema energetico](#) per collegare **vettori energetici, infrastrutture e consumi**, una [strategia per l'idrogeno](#), volta ad aumentarne la produzione dall'energia eolica e solare per alimentare settori non elettrificabili e fornire **stoccaggio** per **bilanciare i flussi** variabili di **energia rinnovabile** ed una [strategia sulle energie rinnovabili offshore](#);
- una [strategia per le ristrutturazioni immobiliari](#), volta a riqualificare il patrimonio edilizio dell'UE e migliorarne le prestazioni energetiche;
- una strategia sulle [sostanze chimiche sostenibili](#);
- il [Patto europeo per il clima](#), per favorire la partecipazione attiva di cittadini, comunità locali, e organizzazioni, società civile, settori produttivi e scuole all'attuazione del [Green Deal europeo](#); in tale ambito è stata realizzata una [piattaforma online](#) per la condivisione di iniziative e informazioni ed ogni cittadino può diventare "[ambasciatore](#) del Patto per il clima";
- la nuova [Strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici](#), volta a rafforzare la **capacità di resistenza** agli **effetti** del mutamento del clima, che prevede tra l'altro il monitoraggio e la raccolta di dati sul clima; il potenziamento della [piattaforma Climate-ADAPT](#) per le azioni di adattamento; il supporto alla cooperazione tra i diversi livelli di governo (locale, nazionale, transfrontaliero), e il sostegno al miglioramento degli orientamenti sui **piani di adattamento nazionali**.

Da ultimo si ricorda la [Strategia forestale](#), presentata nel luglio 2021 poco dopo il pacchetto "Fit for 55", che contribuisce al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'UE al 2030 tramite la tutela e la crescita delle foreste, che costituiscono importanti bacini di assorbimento delle emissioni. L'atto definisce il quadro necessario a garantire uno sviluppo costante di **foreste sane e diversificate**. Propone misure per dare impulso ad un'economia forestale non basata sullo sfruttamento del legname. Pone l'accento sul rimboschimento e sull'imboschimento sostenibili e stabilisce l'obiettivo della messa a dimora di almeno **tre miliardi di nuovi alberi** nell'UE **entro il 2030**. La strategia mira inoltre a sostenere le funzioni socioeconomiche delle foreste per la prosperità delle aree rurali e promuovere una bio-economia forestale sostenibile, ad invertire la tendenza alla perdita di biodiversità e a proteggere gli ecosistemi forestali.

La Presidente von der Leyen ha inoltre inviato una [lettera di intenti](#) al presidente del Parlamento europeo, David Sassoli e al presidente di turno del Consiglio, il primo ministro

sloveno Janez Janša, in cui illustra le iniziative che la Commissione intende adottare il prossimo anno, tra cui figurano, nell'ambito dell'attuazione del *Green Deal*: una proposta sulla gestione integrata delle **risorse idriche** e sugli inquinanti delle acque superficiali e sotterranee; una proposta sulla **certificazione** degli **assorbimenti di CO2**; una proposta sul **diritto alla riparazione**; una proposta su un quadro dell'UE per la **misurazione armonizzata delle emissioni dei trasporti** e della **logistica**; una proposta volta a ridurre il rilascio di **microplastiche** nell'ambiente e a limitare l'aggiunta di microplastiche nei prodotti.

### **Il contributo dell'UE all'azione globale per il clima**

Nel corso del Consiglio europeo del [10 e 11 dicembre 2020](#), i leader dell'UE hanno approvato un **obiettivo vincolante** di **riduzione** interna **netta** delle **emissioni di gas a effetto serra** di **almeno il 55% entro il 2030** (rispetto ai livelli del 1990), quale **tappa intermedia** verso il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

Tale obiettivo è stato trasferito nel **contributo determinato a livello nazionale (NDC)** approvato dal Consiglio dell'UE il 17 dicembre 2020 e [trasmesso](#) al Segretariato dell'UNFCCC, che impegna l'Unione **congiuntamente agli Stati membri** "a conseguire un obiettivo vincolante di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il **55% entro il 2030** rispetto ai livelli del 1990".

### **La legge europea sul clima**

Con l'approvazione della **legge europea per il clima** (regolamento (UE) [2021/1119](#) del 30 giugno 2021), l'Unione europea ha istituito un quadro per la **riduzione** graduale e **irreversibile** delle **emissioni antropogeniche** di gas a effetto serra e l'**aumento degli assorbimenti dai pozzi** regolamentati nel diritto dell'Unione.

La legge ha reso vincolante per l'Ue e per gli Stati membri il traguardo, fissato dal [Green Deal](#), **dell'azzeramento delle emissioni nette** e del raggiungimento della **neutralità climatica entro il 2050**.

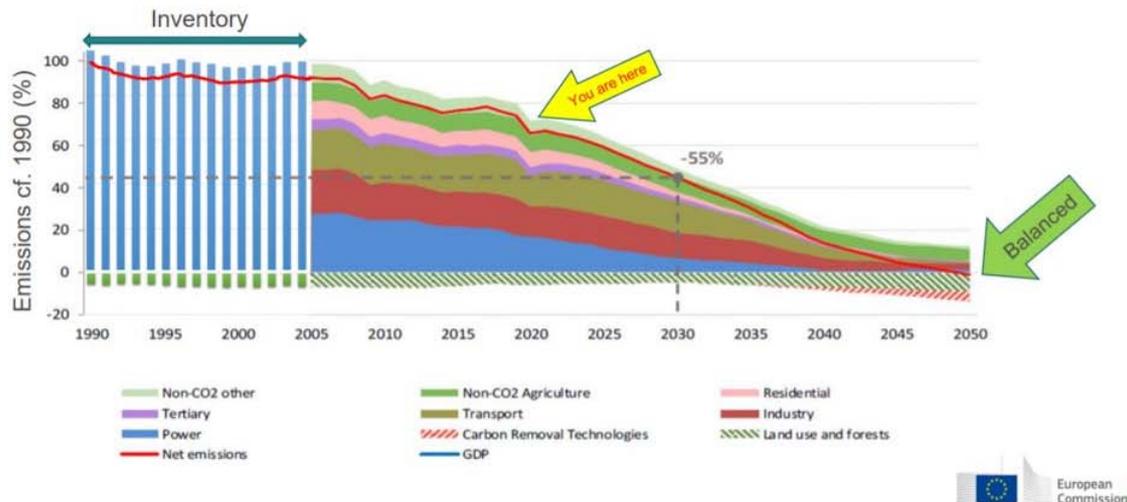
Il regolamento ha inoltre fissato il nuovo **obiettivo intermedio** di decremento delle emissioni al **2030** (rispetto ai livelli del 1990), impegnando **collettivamente** gli Stati membri a ridurre le emissioni nette di gas serra di almeno il **55%**. Il *target* indicato per il 2030 è in linea con il contributo comunicato all'UNFCCC. Il successivo obiettivo al **2040** sarà individuato dalla Commissione europea con una proposta legislativa entro i sei mesi successivi al primo bilancio globale previsto dall'Accordo di Parigi nel 2023.

Entro il 30 settembre 2023, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione europea valuterà i progressi collettivi compiuti da tutti gli Stati membri verso la neutralità climatica e nell'adattamento e la coerenza delle misure dell'Unione con gli stessi obiettivi.

Il seguente grafico illustra la traiettoria di riduzione delle emissioni, che dovrebbe condurre alla decarbonizzazione dell'UE entro il 2050.

## Il percorso dell'Unione europea verso la neutralità climatica

(Fonte: Commissione europea, 2021)



### Il pacchetto "Pronti per il 55%" (FIT FOR 55%)

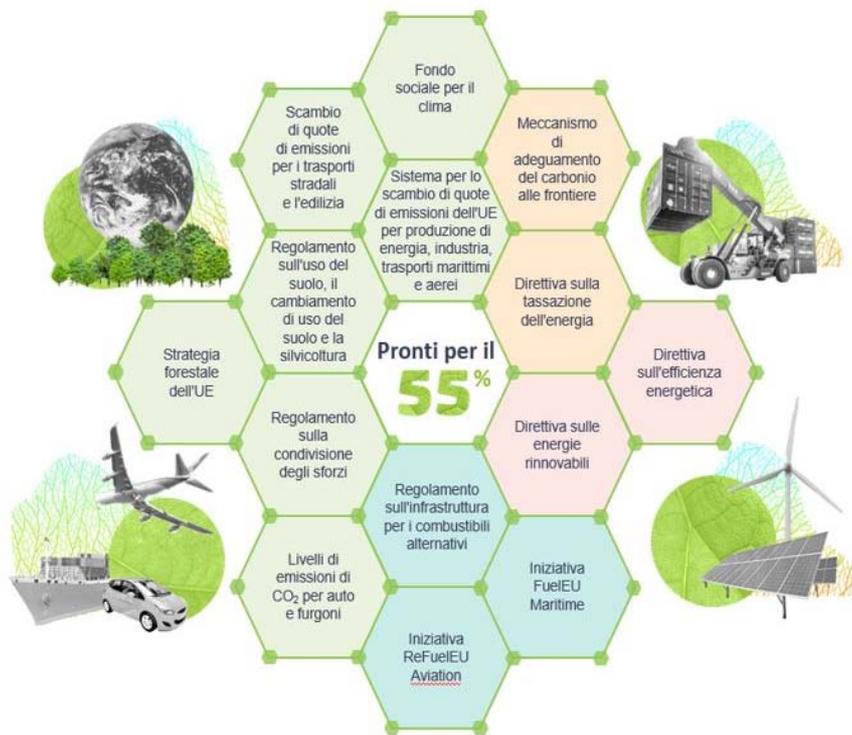
Il 14 luglio la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte denominato "Pronti per il 55%", cosiddetto "Fit for 55%", per conseguire i nuovi obiettivi climatici. Il pacchetto di proposte legislative è accompagnato dalla [comunicazione "Pronti per il 55%"](#): realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica", che ne inquadra il contenuto.

Le proposte, nuove e di revisione della normativa vigente, intervengono su numerosi settori: dalla riforma del sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) e della normativa sulle energie rinnovabili e sull'efficienza energetica, fino all'introduzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e all'istituzione di un Fondo sociale per il clima.

Le proposte del pacchetto nei prossimi mesi saranno all'esame del Parlamento e del Consiglio. La Presidenza slovena del Consiglio dell'UE è orientata a fare il punto sullo stato di avanzamento dei lavori a dicembre.

Il 6 ottobre 2021, nel corso del Consiglio dei ministri Ambiente, ha avuto luogo un primo scambio di opinioni sulla strategia forestale per il 2030 e su alcuni atti del pacchetto: la revisione del sistema ETS, del regolamento sulle emissioni risultanti dall'uso del suolo, della normativa sulla condivisione degli sforzi, dei limiti di emissione per i veicoli nuovi, nonché l'istituzione di un Fondo sociale per il clima.

Nel grafico in basso sono inquadrate le principali proposte normative del pacchetto, seguito a pochi giorni di distanza dalla presentazione della citata [Strategia forestale per il 2030](#).



## Revisione del sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS)

Il sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea (*Emission trading system* – **ETS**) fissa un tetto, diminuito periodicamente tramite un **fattore di riduzione lineare**, alla quantità di gas ad effetto serra che possono essere emessi ogni anno. Il sistema si applica ai settori della **produzione di energia elettrica**, dell'**industria ad alta intensità energetica**, e del **trasporto aereo** all'interno dell'Unione. I soggetti regolamentati acquistano o ricevono gratuitamente quote di emissioni che a fine anno devono corrispondere con le emissioni effettive. Se un soggetto riduce le proprie emissioni può vendere le quote eccedenti. Dal 2019, una **riserva stabilizzatrice del mercato** elimina gli eccessi di quote proteggendo il prezzo del carbonio da deprezzamenti che potrebbero compromettere l'efficacia del sistema.

La Commissione europea stima che, a legislazione invariata, i settori ricompresi nel sistema ETS raggiungerebbero una riduzione di -51% rispetto al 2005, un risultato superiore all'obiettivo oggi vigente per il 2030, ma insufficiente a raggiungere il nuovo *target* fissato dalla legge europea per il clima.

La **proposta di riforma** della Commissione è, pertanto, volta a ridurre le emissioni dei settori interessati dall'ETS del **61% rispetto al 2005 entro il 2030** (rispetto all'attuale -43%), a tal fine prevedendo tra l'altro:

- la riduzione del numero di quote emesse nell'ambito del sistema attraverso l'aumento del fattore di **riduzione annuale al 4,2%**, contro l'attuale 2,2%;
- la graduale **estensione**, dal 2023, del sistema ETS al **trasporto marittimo**, che interesserà le navi superiori alle 5.000 tonnellate, le tratte intra-UE e il 50% delle emissioni prodotte nelle tratte in arrivo o in partenza da porti dell'UE;
- la creazione dal 2026 di un **sistema di scambio di quote separato** per gli **edifici** e il **trasporto su strada**, che sarebbe rivolto ai fornitori di combustibili e sarebbe preceduto dalla istituzione del **Fondo sociale per il clima**, cui sarebbe destinata una parte dei proventi;
- la **progressiva riduzione delle assegnazioni gratuite** subordinandole a interventi di decarbonizzazione per incentivare l'adozione di tecnologie a basse emissioni;
- l'**eliminazione delle assegnazioni gratuite** nei settori coperti dal **meccanismo di**

**adeguamento del carbonio alle frontiere** di nuova introduzione;

- l'incremento del **Fondo per l'innovazione** e del **Fondo di Modernizzazione**, alimentati con parte dei proventi delle aste e volti rispettivamente a sostenere l'innovazione tecnologica mirata alla neutralità climatica e a promuovere interventi a sostegno della transizione energetica in taluni paesi.

La riforma del sistema ETS prevede, inoltre, che gli **Stati membri** utilizzino tutti i **proventi**, nella misura in cui non sono attribuiti al bilancio dell'Unione, per scopi legati alla **questione climatica**.

La riforma è accompagnata da un intervento sulla **riserva stabilizzatrice del mercato**, volto a prevedere il **mantenimento fino alla fine del 2030 dei parametri attuali** (tasso di immissione del 24% e quantitativo minimo da mettere in riserva di 200 milioni di quote), mentre la normativa vigente ne limiterebbe l'operatività solo fino alla fine del 2023.

Nel seguente grafico sono sintetizzati gli interventi principali di riforma del sistema ETS nell'ambito del settore dei trasporti.

## TRASPORTI E SISTEMA DI SCAMBIO DI QUOTE DI EMISSIONE (ETS): FISSARE IL PREZZO DEL CARBONIO

### Trasporto su strada

- Estensione dell'ETS ai combustibili utilizzati nel trasporto su strada e negli edifici dal 2026
- Concentrazione sui fornitori di combustibili a monte (anziché su famiglie e automobilisti)
- Proventi da destinare al sostegno delle famiglie vulnerabili e a investimenti in una mobilità più pulita

### Trasporto aereo

- Massimali più rigorosi sul numero di quote per i voli intra-UE, a partire dai livelli attuali con una riduzione annua del 4,2%
- Progressiva eliminazione totale delle quote gratuite entro il 2026
- Voli extraeuropei soggetti a compensazione nell'ambito del regime internazionale CORSIA

### Trasporto marittimo

- Graduale estensione dell'ETS al trasporto marittimo a partire dal 2023, con un periodo di introduzione progressiva di 3 anni
- Concentrazione sulle navi di grandi dimensioni (di stazza lorda superiore a 5 000 tonnellate), che rappresentano il 90% delle emissioni di CO<sub>2</sub>
- Traffico intra-UE e 50% dei viaggi extra-UE inclusi nel regime

(Fonte: Commissione europea)

## Revisione del regolamento su emissioni risultanti da uso del suolo, silvicoltura e agricoltura (LULUCF)

Secondo la Commissione, il settore combinato **dell'uso del suolo, della silvicoltura e dell'agricoltura** (LULUCF - *Land use, Land Use Change and Forestry*), che comprende anche emissioni diverse dalla CO<sub>2</sub>, come quelle derivanti dall'allevamento del bestiame o dall'uso di fertilizzanti, dovrebbe diventare **climaticamente neutro** entro il **2035**, compensando le proprie emissioni con gli assorbimenti e, successivamente, dovrebbe assorbire emissioni in misura maggiore di quanta ne emette.

La **proposta della Commissione** fissa l'**obiettivo** collettivo dell'Unione di **assorbimenti netti** di gas a effetto serra nel settore pari a **-310 milioni di tonnellate** di CO<sub>2</sub> equivalente entro il **2030** (con un incremento rispetto agli attuali assorbimenti annuali).

L'obiettivo collettivo a livello dell'UE sarà ripartito assegnando agli Stati membri **obiettivi nazionali annuali** per il periodo **dal 2026 al 2030**.

## Riforma del regime di "condivisione degli sforzi" (effort sharing)

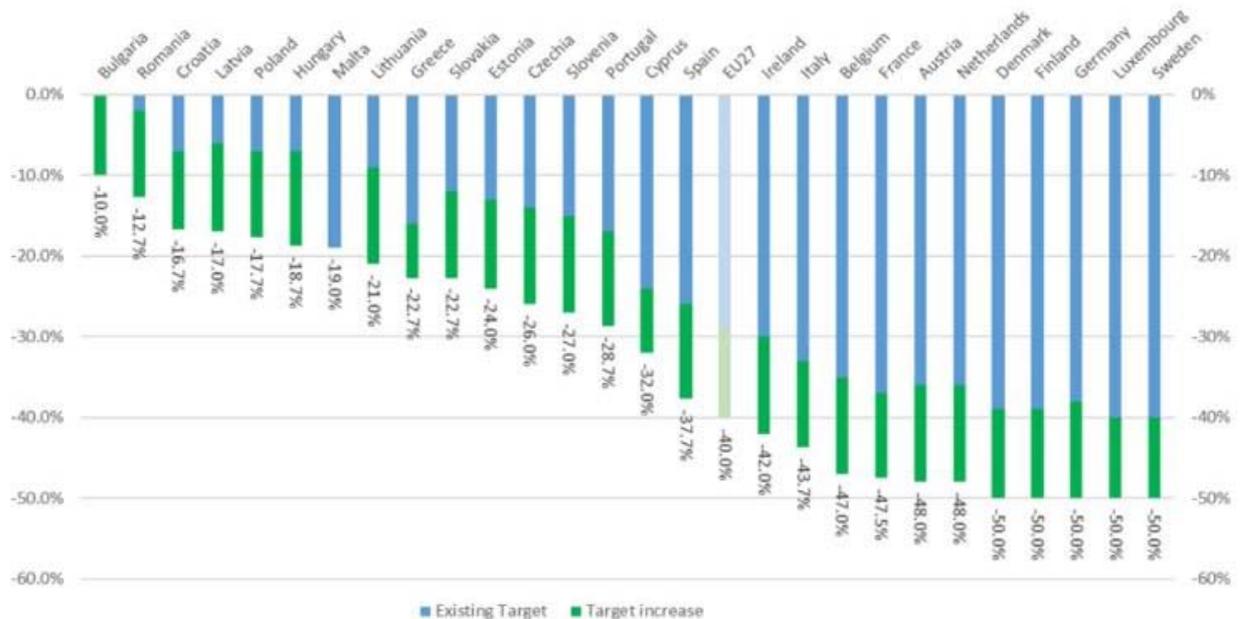
La proposta **COM(2021)555** mira a modificare il regolamento cosiddetto sulla **condivisione degli sforzi** (*Effort sharing regulation* - "ESR", regolamento UE **2018/842**), che assegna agli Stati membri **obiettivi vincolanti** di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nei settori non interessati dal sistema ETS: **trasporti** (ad eccezione dell'aviazione e della navigazione non domestica), **edifici**, **agricoltura**, **impianti industriali** (a minore intensità energetica), **rifiuti** o

dalla normativa LULUCF sull'uso del suolo.

La proposta presentata dalla Commissione aggiorna l'obiettivo di riduzione dei settori ESR portandolo **complessivamente** ad almeno **-40%** entro il 2030 rispetto al 2005 (contro l'attuale -30%).

Gli obiettivi di riduzione assegnati ai singoli Stati membri vanno dal -10% al -50% rispetto ai livelli del 2005.

### **Nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra proposti per gli Stati membri nei settori ESR**



(Fonte: Commissione europea)

### **Modifica della direttiva sull'efficienza energetica**

La [proposta della Commissione](#) è volta a modificare la direttiva sull'efficienza energetica per innalzare l'obiettivo di riduzione del consumo di energia per il 2030 (attualmente fissato al 32,5%) portandolo a **-39%** per il consumo di **energia primaria** e **-36%** per il consumo di **energia finale** rispetto alle proiezioni dello scenario di riferimento 2007 per il 2030.

Gli **Stati membri** dovranno **risparmiare** sul consumo finale di energia almeno l'**1,5%** (rispetto all'attuale 0,8%) ogni anno dal 2024 al 2030.

Obblighi specifici di riduzione dei consumi sono previsti per il **settore pubblico** (amministrazione, trasporti, istruzione, servizi sanitari, illuminazione stradale, ecc.) che dovrà ridurre i consumi dell'**1,7%** ogni anno. La proposta prevede anche che gli Stati membri procedano ogni anno alla **riqualificazione energetica** di almeno il **3%** degli **edifici della pubblica amministrazione**.

Gli Stati membri dovrebbero garantire la destinazione di una quota specifica del **risparmio energetico** ai **consumatori vulnerabili** e alle persone colpite dalla povertà energetica.

### **Modifica della direttiva sulle energie rinnovabili**

La proposta della Commissione ([COM\(2021\)557](#)), che modifica la direttiva sulle fonti di energia rinnovabili, è volta ad incrementarne la quota nel sistema energetico dell'Unione portandola ad **almeno il 40%** del consumo finale lordo di energia **entro il 2030** (contro il 32% previsto dalla vigente direttiva [UE 2018/2001](#), c.d.REDII).

La proposta di riforma detta, tra l'altro, disposizioni specifiche in relazione ai diversi ambiti e settori:

- **trasporti**: le emissioni dovranno essere ridotte di almeno il **13%** entro il 2030; i **biocarburanti avanzati** dovranno aumentare progressivamente fino al **2,2%** nel 2030 e i **combustibili rinnovabili di origine non biologica** fino al **2,6%**;
- **edilizia**: fissa al **49%** entro il 2030 l'obiettivo di utilizzo delle fonti di energia rinnovabile negli edifici;
- **industria**: introduce un obiettivo indicativo di **aumento medio annuo** delle **rinnovabili** dell'**1,1%** e un **obiettivo** vincolante del 50% per i **combustibili rinnovabili di origine non biologica** utilizzati come materia prima o come vettore energetico (combustibili derivanti da fonti rinnovabili diverse dalla biomassa);
- **biomasse**: prevede l'**eliminazione**, con alcune eccezioni, del **sostegno alla produzione di energia elettrica da biomasse** a partire **dal 2026**;
- **sistema elettrico**: prevede misure per migliorare l'integrazione delle rinnovabili in rete.

### **Revisione della disciplina sulle emissioni delle autovetture e dei veicoli nuovi**

La **proposta** della Commissione, che è volta a modificare il regolamento UE 2019/631 per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> di auto e veicoli commerciali leggeri di nuova immatricolazione, prevede che dal 2030 le nuove auto debbano ridurre le proprie emissioni (rispetto ai livelli attuali) del 55% e i veicoli commerciali leggeri del 50%. **Dal 2035** potranno essere immessi in circolazione **solo auto e veicoli commerciali leggeri nuovi a emissioni zero**.

**Dal 2030** è prevista anche l'**eliminazione degli incentivi** per la diffusione dei veicoli a basse emissioni o emissioni zero e della **deroga** oggi prevista **per i piccoli costruttori** (che producono da 1.000 a 10.000 autovetture o 22.000 veicoli commerciali leggeri nuovi). Si rammenta che l'articolo 10 del regolamento UE 2019/631 prevede che i costruttori c.d. "di nicchia", che realizzano un numero di autovetture nuove o di veicoli commerciali leggeri inferiore, rispettivamente, a 10.000 e a 22.000 ogni anno, possano presentare, ad alcune condizioni, una domanda di deroga rispetto ai limiti di emissioni consentite. Nella proposta della Commissione, la deroga potrebbe essere chiesta solo da produttori che vendono meno di 1.000 vetture ogni anno.

### **La strategia per la realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi**

La **strategia** della Commissione mira ad assicurare la disponibilità di un'infrastruttura capillare per i **combustibili alternativi** in tutta l'Unione europea per il trasporto su strada.

La Commissione stima necessario realizzare **oltre 1 milione di punti di ricarica** entro il **2025** e circa **3,5 milioni** entro il **2030**. Lungo le **autostrade** della **rete TEN-T** dovrebbe essere installata una capacità di almeno **300 kW**, erogata attraverso punti di ricarica rapidi **ogni 60 km** della **rete centrale entro il 2025** e una capacità di **600 kW entro il 2030**. Gli stessi obiettivi dovrebbero essere raggiunti entro il 2030 ed entro il 2035 sulla rete globale TEN-T.

Per i **veicoli pesanti elettrici** la capacità prevista, in punti di ricarica lungo la rete centrale ogni 60 km, è di **1400 kW** entro il **2025** e di **3500 kW** entro il **2030**. Per il rifornimento di **idrogeno** è prevista **una stazione ogni 150 km** lungo la rete centrale TEN-T e in ogni nodo urbano.

Si prevede l'installazione di punti di **somministrazione di energia elettrica** nei **porti** marittimi e delle vie navigabili interne della rete TEN-T e negli aeroporti della rete centrale e globale TEN-T.

### **L'utilizzo di carburanti sostenibili alternativi nel trasporto aereo e marittimo**

La Commissione intende introdurre **norme armonizzate** a livello dell'Unione volte a garantire che

negli aeroporti dell'UE vengano introdotte **quote** gradualmente **crescenti** di **carburanti sostenibili per l'aviazione** (*sustainable aviation fuels* – SAF), partendo da un 5% entro il 2030 fino al 63% nel 2050. I carburanti cui si riferisce la proposta sono: **biocarburanti avanzati**; **carburanti sintetici** prodotti con elettricità verde.

Un'ulteriore **proposta** è volta ad **incentivare** l'utilizzo di **combustibili sostenibili** e di **tecnologie a zero emissioni** nel trasporto marittimo. Dalla sua applicazione la Commissione si attende un progressivo calo delle emissioni di CO<sub>2</sub> pari al 2% dal 2025, al 6% dal 2030, al 13% dal 2035, al 26% dal 2040, al 59% dal 2045 e al 75% dal 2050.

### **La revisione della tassazione dei prodotti energetici**

Secondo la Commissione europea, le norme armonizzate in materia di tassazione dell'energia stabilita dalla direttiva 2003/96/CE del Consiglio non sono in linea con gli obiettivi in materia di clima ed energia dell'UE e favoriscono l'uso dei combustibili fossili.

Gli obiettivi climatici dell'Unione saranno conseguiti – sulla base della **proposta** della Commissione - passando **da una tassazione basata sul volume a una basata sul contenuto energetico**, introducendo una **classificazione delle aliquote in base alle loro prestazioni ambientali**. In particolare, secondo tale classificazione, i combustibili fossili convenzionali, quali il gasolio e la benzina, saranno tassati applicando l'aliquota massima, mentre l'aliquota più bassa si applicherà all'elettricità, indipendentemente dal suo uso, ai biocarburanti avanzati, ai bioliquidi, ai biogas e all'idrogeno da fonti rinnovabili.

In particolare, si prevede di intervenire sulle aliquote fiscali introducendo una struttura per aliquote minime basata sulle prestazioni ambientali dei combustibili e dell'elettricità, anziché sul volume dei consumi. Si prevede inoltre di sottoporre a tassazione prodotti che fino ad oggi sono esenti, quali il cherosene utilizzato come carburante nell'industria aeronautica. La Commissione propone di introdurre per questi carburanti aliquote destinate ad aumentare progressivamente nell'arco di un decennio, mentre i combustibili sostenibili dovrebbero beneficiare di un'aliquota pari a zero per sostenerne l'utilizzo.

La proposta prevede la possibilità per gli Stati membri di introdurre **esenzioni** rivolte alle **famiglie vulnerabili** e in situazioni di **precarietà energetica** rispetto alla tassazione sulla fornitura di **combustibili per il riscaldamento** e di **elettricità** sostenendole nella transizione.

### **Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM)**

Il pacchetto comprende inoltre l'introduzione di un **meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere** (*Carbon Border Adjustment Mechanism* - CBAM) per prevenire il rischio di rilocalizzazione delle emissioni.

Il nuovo strumento fisserà un **prezzo del carbonio per le importazioni**, impedendo che la produzione ad alta intensità di carbonio si sposti fuori dall'Europa, salvaguardando la competitività dei produttori dell'UE e contribuendo ad una diminuzione globale delle emissioni. Il meccanismo integrerà l'ETS e sarà basato su un sistema di **certificati delle emissioni incorporate nei prodotti**.

Il meccanismo prevede che gli importatori dell'UE acquistino **certificati di carbonio** corrispondenti a quanto sarebbe stato pagato se le merci fossero state prodotte secondo le norme dell'UE in materia di fissazione del prezzo del carbonio. Il loro prezzo sarà calcolato in base al **prezzo medio settimanale** di vendita all'asta delle **quote EU ETS** espresso in €/tonnellata di CO<sub>2</sub> emesso. Il meccanismo si applicherà inizialmente alle importazioni di: **cemento, ferro e acciaio, alluminio, fertilizzanti e energia elettrica**. Il meccanismo dovrebbe progressivamente costituire un'alternativa a quelli istituiti nell'ambito del sistema ETS come l'assegnazione gratuita di quote di emissioni.

Secondo la proposta, e in linea con l'accordo raggiunto in sede di approvazione del bilancio

pluriennale 2021-2027, i proventi generati dal meccanismo dovrebbero costituire una **risorsa propria** per il bilancio dell'UE.

### **Fondo sociale per il Clima**

Una proposta di regolamento prevede l'istituzione di un nuovo Fondo sociale per il clima destinato ad erogare agli Stati membri finanziamenti finalizzati ad aiutare i cittadini a investire nell'efficienza energetica e a mitigare l'impatto sui prezzi della nuova tariffazione del carbonio. La proposta prevede che ogni Stato membro presenti alla Commissione un **Piano sociale per il clima**.

Il Fondo fornirà supporto finanziario agli Stati membri che abbiano sostenuto interventi di: **efficienza energetica, rinnovamento edilizio, mobilità a zero emissioni, riduzione delle emissioni di gas serra e riduzione del numero di famiglie vulnerabili**. Gli **Stati membri** dovranno **contribuire** per almeno il **50%** delle risorse richieste per l'implementazione dei loro Piani.

La Commissione sottolinea che il Fondo sociale per il clima sarà finanziato dal bilancio dell'UE, con il **25%** delle entrate provenienti dallo **scambio di quote di emissione dell'edilizia e dei carburanti per il trasporto su strada**. Stima pertanto di assegnare **72,2** miliardi di euro a prezzi correnti agli Stati membri per il periodo **2025-2032** (23,7 miliardi negli anni 2025-2027 e 48,5 miliardi negli anni 2028-2032), in linea con la revisione della direttiva sul sistema ETS. Ciascuno Stato membro avrà a disposizione un ammontare massimo di risorse, in relazione a parametri quali la percentuale di popolazione a rischio povertà, la popolazione totale e il volume di emissioni. L'**Italia** dovrebbe avere diritto a **7,8 miliardi** di euro, la Germania a 5,9; la Spagna a 7,5 e la Francia a 8.

Per una disamina delle iniziative internazionali in preparazione della COP 26 e del quadro normativo nazionale, in materia di contrasto ai cambiamenti climatici, si rimanda al [dossier](#) n. 178 del Servizio Studi della Camera dei deputati.