



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Camera dei Deputati

VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici

**Esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo  
e del Consiglio, che istituisce un quadro di certificazione  
dell'Unione per gli assorbimenti di carbonio (COM (2022) 672  
final)**

Audizioni informali

6 settembre 2023

## PREMESSA

Il dibattito sulla proposta di Regolamento in Consiglio UE è in corso, così come sono in corso gli incontri del gruppo tecnico di esperti, per cui si ringrazia per la tempestività dell'audizione su questo importante dossier, in modo che le differenti visioni possano essere tenute in considerazione nella formazione dell'opinione del Parlamento, che potrà indirizzare il Governo nella costruzione della posizione nazionale, sia ai fini delle fasi finali del dibattito consiliare che, successivamente, per i triloghi tra le istituzioni UE.

Prima di passare ad un'analisi del provvedimento in questione, è assolutamente fondamentale precisare che l'assorbimento di carbonio non deve essere confuso con la riduzione delle emissioni, dal momento che il suo calcolo deriva da una valutazione di un delta emissioni per il calcolo dell'assorbimento netto di CO<sub>2</sub> dall'atmosfera. **La riduzione delle emissioni rimane e deve rimanere un perno fondamentale della mitigazione e dell'azione climatica.**

Con il nostro contributo vogliamo fornire alcuni elementi tecnici e una lettura del provvedimento su uno degli approcci chiave della costruzione delle politiche di decarbonizzazione: la neutralità tecnologica.

## Inquadramento ed elementi fondamentali della proposta

- il quadro in cui si inserisce la proposta è quello delle iniziative riguardanti la definizione dei cicli di carbonio sostenibili necessari nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di lungo termine di emissioni nette nulle al 2050;
- L'iniziativa nasce per favorire lo **sviluppo di attività per l'assorbimento di carbonio** biogenico o dall'atmosfera nella prospettiva dell'**obiettivo di lungo termine** dell'Unione. Tali attività sono caratterizzate da notevole complessità tecnica e metodologica, eterogeneità e diverso livello di maturità delle varie soluzioni applicabili, che vanno dalla cattura e stoccaggio del carbonio basati sulla bioenergia (BECCS, *Bio-Energy Carbon Capture and Storage*) o diretti del carbonio presente nell'atmosfera (DACCS, *Direct Air Carbon Capture and Storage*) o ancora lo stoccaggio del carbonio nei materiali e, quindi, soluzioni industriali/tecnologiche a soluzioni mirate ad accelerare meccanismi naturali di stoccaggio di carbonio nei suoli e/o pratiche cosiddette di *carbon farming*;

- L'iniziativa intende mettere in piedi il quadro regolatorio che fornisca maggiore certezza agli investitori in questo settore e, parallelamente, valorizzare e stimolare azioni virtuose in un settore storicamente refrattario all'attuazione di misure di mitigazione, quale il settore dell'agricoltura.
- Il Regolamento istituisce un quadro **volontario** per gli Stati membri dell'Unione per la certificazione degli **assorbimenti** di carbonio. Si tratta principalmente di uno strumento MRV per la definizione di un quadro di certificazione trasparente e credibile per gli assorbimenti di carbonio con un'elevata integrità climatica e ambientale, al fine di sostenere azioni **supplementari** rispetto alla riduzione delle emissioni **in relazione all'obiettivo della neutralità climatica** entro il 2050 sancito nella normativa europea sul clima<sup>2</sup>. L'Unione si è inoltre impegnata a generare **emissioni negative** dopo il 2050 (Art. 2 della Legge UE sul clima).
- La proposta mira ad affrontare tre delle questioni principali che incidono sullo sviluppo futuro degli assorbimenti di carbonio:
  1. la difficoltà di valutare e confrontare la qualità degli assorbimenti di carbonio, sia per l'eterogeneità delle attività di assorbimento che per la minore maturità di alcune delle soluzioni o per differenze nella valutazione di alcuni obiettivi collaterali o nella diversa applicazione del calcolo degli assorbimenti netti;
  2. scarsa affidabilità e trasparenza dei sistemi di certificazione esistenti;
  3. scarsa chiarezza nelle possibilità di utilizzo dei certificati;

Le tre questioni sopra evidenziate determinano incertezza per gli investitori, oltre ad elevati costi di gestione e transazione di questa tipologia di certificati che rischiano di bloccare l'evoluzione di questo settore.

- La proposta mira, inoltre, ad **armonizzare** le metodologie per il calcolo e la valutazione della qualità degli assorbimenti, **rendendo trasparenti** le procedure di certificazione e chiarire il quadro di approvazione dei sistemi di certificazione.

A tal fine, **la Commissione:**

1. **elabora metodologie di certificazione**, in consultazione con gli esperti e i portatori di interessi (esiste già un *expert group* in questa fase, ndr), secondo i criteri Q.U.A.L.I.T.Y:

- **Quantificazione:** *Le attività di rimozione del carbonio devono essere misurate accuratamente e produrre benefici inequivocabili per il clima;*
- **Addizionalità:** *Le attività di rimozione del carbonio devono andare oltre le pratiche esistenti e quanto richiesto dalla legge;*
- **Stoccaggio a lungo termine:** *I certificati sono legati alla durata dello stoccaggio del carbonio, in modo da garantire uno stoccaggio permanente;*
- **Sostenibilità:** *Le attività di rimozione del carbonio devono preservare o contribuire a obiettivi di sostenibilità come l'adattamento e la mitigazione ai cambiamenti climatici, l'economia circolare, la tutela delle risorse idriche e marine e della biodiversità.*

2. **armonizza l'attuazione** del quadro di certificazione per cui: la Commissione riconosce mediante propria Decisione i sistemi di certificazione utilizzabili ai fini del rilascio dei certificati di assorbimento conformi al Regolamento.

- **I sistemi di certificazione:**

1. possono essere pubblici o privati e sono tenuti a presentare annualmente alla Commissione una relazione in cui si dà conto della propria attività, compresi eventuali tentativi di frode e azioni correttive;
2. istituiscono e mantengono *un registro pubblico al fine di rendere accessibili al pubblico le informazioni relative al processo di certificazione, compresi i certificati e i certificati aggiornati, e la quantità di unità di assorbimento del carbonio certificate .... I registri utilizzano sistemi automatizzati, compresi modelli elettronici, e sono interoperabili.*

## Considerazioni tecniche

La proposta è certamente da accogliere con favore nell'ottica di creare un quadro **armonizzato e rigoroso per stimolare attività e investimenti negli assorbimenti di**

**carbonio**, la cui capacità di conservazione e generazione sarà sempre più importante man mano che si prosegue nel percorso di decarbonizzazione.

È positivo che la Commissione centralizzi sia la definizione delle metodologie che il riconoscimento dei sistemi di certificazione nel tentativo di armonizzare il più possibile criteri metodologici e di certificazione. È fondamentale, ad esempio, la determinazione della durata dei certificati e i loro requisiti in relazione a possibili rischi di rilascio di carbonio.

È importante sottolineare che il quadro proposto è, e deve essere inteso, come uno strumento **supplementare e non sostitutivo** rispetto agli strumenti già in essere che perseguono la **riduzione delle emissioni e l'incremento degli assorbimenti** di carbonio e, specificatamente, ESR, ETS, LULUCF.

Si valuta positivamente anche il fatto che la proposta miri all'*upscaling* delle soluzioni per gli assorbimenti e stoccaggi a lungo termine di CO<sub>2</sub> atmosferica sia attraverso misure di protezione della natura e carbon farming, sia attraverso altre forme di stoccaggio tecnologiche o industriali, benché le metodologie di base debbano potersi adattare alle varie tipologie di assorbimento, assicurando che non si generino incentivi distorsivi o competizione rispetto agli utilizzi del suolo per la produzione di cibo, che le pratiche siano in linea con il principio del DNSH e non determinino impatti negativi sulla biodiversità o gli ecosistemi.

Al di là della loro origine, **tutti gli assorbimenti devono poter essere considerati e contabilizzati in piena trasparenza** e tenendo adeguatamente in considerazione criteri come la durata dello stoccaggio, il rischio di rilasci, l'incertezza delle misurazioni, il rischio di *carbon leakage*.

La proposta individua un quadro di azione e fa ampio ricorso ad atti delegati o di esecuzione il che rende complessa la valutazione degli aspetti di merito. Per quello che riguarda gli elementi presenti, tuttavia, si sollevano perplessità su alcuni elementi di **governance** di questo sistema, che lasciano dubbi in merito alla sua attuabilità; in particolare:

- nella proposta non si fa riferimento esplicito alle **possibilità di utilizzo dei certificati** se non nelle premesse, indicando il settore LULUCF e gli inventari come possibile utilizzo a livello nazionale e i mercati volontari per l'utilizzo da parte dei privati. E' evidente che, nel momento in cui si dovesse regolamentare e consentire l'uso dei certificati sia nel mercato volontario che a livello nazionale, occorrerebbe

- riconciliare i quantitativi e tracciare le unità in maniera rigorosa, al pari del sistema dei Registri ETS o Kyoto;
- quanto appena esposto appare non compatibile con la struttura attualmente ipotizzata, per cui i sistemi di certificazione - siano essi pubblici o privati - mantengono un proprio Registro. Benché si tratti di **Registri** pubblici e se ne stabilisca l'interoperabilità, la previsione presenta evidenti rischi di restare inattuata o, al contrario, di creare una proliferazione di soggetti e modalità di raccolta dati di difficile interpretazione e riconciliazione, rendendo così, nei fatti, poco utile anche la relazione annuale richiesta per aumentare la trasparenza;
  - la frammentazione dei sistemi di accesso alle informazioni potrebbe anche andare a detrimento dell'intento di scalare le soluzioni di assorbimento, che dovrebbero essere il più possibile inclusive e, in questo senso, anche aperte a possibilità di **pooling** di piccoli gestori di attività di assorbimento.

Per quanto concerne invece il **merito tecnico** delle metodologie previste, si evidenziano i seguenti aspetti:

- al netto di un fondamentale chiarimento di priorità tra attività di riduzione delle emissioni e attività di promozione degli assorbimenti, come detto in apertura, la definizione di 'carbon removals' proposta sembra ampliare quanto previsto dall'IPCC, includendo un'attività definita come *'the reduction of carbon release from a biogenic carbon pool to the atmosphere'*. Si ritiene necessario chiarire la definizione e renderla il più possibile affine a quanto previsto **dall'IPCC**, soprattutto in relazione al possibile utilizzo degli assorbimenti ai fini della compliance rispetto agli obiettivi europei sugli assorbimenti, stabiliti mediante il Regolamento LULUCF;
- allo stesso modo, i criteri di base per il calcolo degli assorbimenti dovrebbero essere **conservativi** e tenere in considerazione l'approccio basato sui 'livelli' (*tiers*) utilizzato negli **inventari**, soprattutto nel caso in cui si stabilisse l'utilizzo di tali assorbimenti per la compliance rispetto agli obiettivi UE o internazionali. Questo garantirebbe che il calcolo non determini una sovrastima degli assorbimenti e una sottostima delle emissioni complessivamente generate dal processo di CDR;
- al fine di riportare gli assorbimenti alla metrica comune della tCO<sub>2</sub>eq, una unità di assorbimento certificata viene definita come una tonnellata di assorbimento

netto di carbonio, senza ulteriori dettagli in merito alla **durata dello stoccaggio**. Tale caratteristica è invece fondamentale in relazione alle attività che generano tali assorbimenti e, poiché nel testo della proposta non viene adeguatamente trattata, risulta necessario un approfondimento.

Come precisazione di metodo, è opportuno sottolineare che, data la centralizzazione delle attività verso la Commissione, **il ruolo degli esperti deve essere garantito e la consultazione deve essere trasparente in ogni fase, dalla costruzione all'attuazione delle metodologie e del Regolamento stesso**.

### Considerazioni finali

La proposta della Commissione è **tempestiva** e **positiva** nell'ottica del creare le condizioni per stimolare gli investimenti nelle tecnologie per promuovere l'assorbimento del carbonio, tecnologie senza le quali sarà impossibile il raggiungimento della neutralità climatica. La proposta persegue dunque degli **obiettivi corretti**, in particolar modo per cercare di dare stabilità e finanziabilità ad un sistema – quello degli assorbimenti di carbonio – ad oggi frammentato e poco efficace.

Al netto delle osservazioni tecniche riportate in precedenza, è opportuno sottolineare che i vari assorbimenti devono tutti poter avere un ruolo nel sistema, **tenendo in adeguata considerazione le differenze tra i sistemi basati su “elementi naturali” e i processi industriali**.

Tutte le tecnologie e le opzioni per l'assorbimento di carbonio devono essere perseguite per poter massimizzare le percentuali di successo delle diverse soluzioni, che presentano diversi gradi di maturità, efficacia e costi di monitoraggio. Tali soluzioni si differenziano anche in base alle caratteristiche dei soggetti che possono attuarle e finanziarle. Ad esempio, le soluzioni industriali si differenziano notevolmente rispetto alle soluzioni di 'coltivazione' del carbonio in cui si fa riferimento al settore agricolo, caratterizzato da una tipologia completamente diversa di attori e investitori. Alla luce di queste differenze, l'adozione di un approccio 'neutrale' nei confronti di queste tecnologie rischia di minare l'obiettivo e lo spirito del regolamento che vuole massimizzare tutte le tipologie di assorbimento e creare le condizioni favorevoli al loro sviluppo.

Infatti, il testo tende ad equiparare le soluzioni naturali, che implicano investimenti e lavoro nel settore dell'agricoltura, di piccole medie imprese - spesso a conduzione familiare - con soluzioni ad alta tecnologia, che prevedono costi e investimenti industriali, ancora tecnologicamente incerte. Questo approccio, che si giustifica dietro il nome di neutralità tecnologica, in realtà **mette a repentaglio gli sforzi di chi nel settore dell'agricoltura sta investendo nella sostenibilità e lo farà nei prossimi anni.**

Va assolutamente scongiurato il rischio, ad oggi evidente, di considerare il lavoro agricolo e la somma di piccole iniziative allo stesso modo di grandi investimenti industriali, probabilmente spesso incentivati. A tal fine è indispensabile creare **due segmenti di mercato separati** e proteggere il settore agricolo. Nel nostro ruolo di think tank che si occupa di decarbonizzazione in senso ampio, sottolineiamo come questo rischio emerga quando si applica il concetto di neutralità tecnologica senza dare l'adeguato rilievo alle implicazioni concrete e alle distorsioni che questo principio può creare.

È inoltre assolutamente necessario accelerare la costruzione di meccanismi per dare bancabilità a queste certificazioni, che non si esclude possano estendersi ad altre azioni a cui saranno chiamati gli agricoltori italiani. L'obiettivo da perseguire è accompagnare il settore agricolo con le giuste risorse, ma occorre avere consapevolezza che, allo stato attuale, **c'è il rischio che tali risorse vengano intercettate da altri settori**, tra cui ad esempio l'energia e la conversione dell'industria petrolchimica, togliendo fondi al sistema agricolo che deve invece diventare, in prospettiva, uno degli attori fondamentali nel contrasto al cambiamento climatico.