Camera dei deputati
Servizio Studi
XIX Legislatura

Documentazione e ricerche

Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici - COP27

Dossier n° 4 - Schede di lettura
7 novembre 2022

Dall'accordo di Parigi alla COP26 di Glasgow

L'accordo di Parigi

Il 12 dicembre 2015 si è conclusa a Parigi la XXI Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP21 dell'UNFCCC, acronimo dell'inglese *United Nations Framework Convention on Climate Change*), con l'obiettivo di pervenire alla firma di un **accordo volto a regolare il periodo post-2020**. Tale accordo, adottato con la decisione 1/CP21, definisce quale obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura **ben al di sotto dei 2°C** e il perseguimento degli **sforzi di limitare l'aumento a 1.5°C rispetto ai livelli pre-industriali**.

L'accordo prevede che ogni Paese, al momento dell'adesione, comunichi il proprio "contributo determinato a livello nazionale" (***NDC - Nationally Determined Contribution***) con l'obbligo di perseguire conseguenti misure per la sua attuazione. Ogni successivo contributo nazionale (da comunicare ogni cinque anni) dovrà costituire un avanzamento rispetto allo sforzo precedentemente rappresentato con il primo contributo.

L'Accordo di Parigi è **entrato in vigore il 4 novembre 2016** (ovvero 30 giorni dopo il deposito degli strumenti di ratifica da parte di almeno 55 Parti della Convenzione che rappresentano almeno il 55% delle emissioni mondiali di gas-serra) e si applica dal 2021.

L'accordo di Parigi si inquadra nella cornice più ampia definita dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (il programma d'azione adottato all'unanimità dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite nel settembre 2015) e si integra con i traguardi dell'Agenda, a partire dall'obiettivo 13 "Lotta contro il cambiamento climatico". In particolare, l'Accordo di Parigi definisce nel dettaglio i contenuti del sotto-obiettivo 13.2 dell'Agenda 2030, che richiede di "integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazione nazionali".

La COP26 di Glasgow

Il 12 novembre 2021 si è conclusa, a Glasgow, la XXVI Conferenza delle Parti (COP26) della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti climatici (UNFCCC).

Quanto agli esiti dei negoziati, come riportato sul sito dell'UNFCCC, "le Nazioni hanno adottato il Patto per il clima di Glasgow, con l'obiettivo di trasformare gli anni 2020 in un decennio di azione e sostegno per il clima. Il pacchetto di decisioni consiste in una serie di punti concordati, tra cui il rafforzamento degli sforzi per costruire la resilienza al cambiamento climatico, per ridurre le emissioni di gas serra e per fornire i finanziamenti necessari per entrambe le misure. Le nazioni hanno ribadito il loro dovere di **rispettare l'impegno di fornire 100 miliardi di dollari all'anno dai Paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo**. Inoltre, hanno concordato di lavorare collettivamente per ridurre il divario tra i piani di riduzione delle emissioni esistenti e ciò che è necessario per ridurre le emissioni, in modo che l'aumento della temperatura media globale **possa essere limitato a 1,5 gradi**. Per la prima volta, le nazioni sono chiamate a **ridurre gradualmente l'energia prodotta dal carbone e gli inefficienti sussidi ai combustibili fossili**. Nell'ambito del pacchetto di decisioni, le nazioni hanno anche **completato il regolamento dell'Accordo di Parigi** per quanto riguarda i meccanismi di mercato e gli approcci non di mercato e la rendicontazione trasparente delle azioni climatiche e del sostegno fornito o ricevuto, anche per le perdite e i danni".

Sugli esiti del negoziato il Ministro della transizione ecologica ha riferito al Parlamento nel corso dell'audizione del 7 dicembre 2021 presso le Commissioni riunite della Camera (VIII Ambiente) e del Senato (13ª Territorio). In tale audizione il Ministro ha ricordato, tra l'altro, che la COP26 "ha risposto, dopo diversi anni di forte dibattito, all'appello della scienza, riconoscendo il valore della richiesta del rapporto dell'IPCC (*Intergovernmental panel on climate change*) di colmare il divario esistente tra le emissioni attuali e le riduzioni necessarie per mantenere la temperatura media globale a 1,5 gradi in più rispetto al livello preindustriale. A tale scopo ha istituito un programma di lavoro per aumentare l'ambizione della mitigazione che sarà soggetto di valutazione nella COP27. Specificatamente si è deciso di sollecitare i Paesi che non li hanno comunicati a presentare i *Nationally Determined Contribution* con un orizzonte temporale al 2030 congiuntamente a strategie di lungo termine prima della COP27 ed è stato deciso di chiedere a tutti i Paesi

di rafforzare gli NDC al 2030 come passo necessario per allinearsi con l'obiettivo di temperatura dell'Accordo di Parigi entro la fine del 2022".

Sulle conclusioni della COP26 di Glasgow si veda anche la pagina *web* "I principali risultati della COP26 di Glasgow" del sito dell'ISPRA.

Il quadro clima-energia 2030 e l'NDC aggiornato dell'UE

L'Italia ha ratificato l'accordo di Parigi con la legge n. 204/2016. In base a quanto chiarito con il Comunicato del Ministero degli affari esteri pubblicato nella G.U. del 6 dicembre 2016, l'Accordo è entrato **in vigore per l'Italia l'11 dicembre 2016**.

Dopo la presentazione della Comunicazione sul **"Quadro Clima-Energia 2030"**, il Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014 ha approvato le Conclusioni che contengono i nuovi obiettivi per il periodo 2021-2030, che costituiscono l'**NDC dell'UE**.

L'elemento centrale del nuovo Quadro Clima-Energia 2030 era l'obiettivo di riduzione dei gas serra del 40% a livello europeo rispetto all'anno 1990.

Le citate Conclusioni prevedono, inoltre, obiettivi vincolanti a livello europeo per i consumi finali di energia da fonti rinnovabili ed un target indicativo di efficienza energetica e stabiliscono che l'obiettivo relativo ai gas-serra sia ripartito tra i settori rientranti nel sistema europeo di scambio di quote d'emissione (ETS), disciplinato dalla direttiva 2003/87/CE, e i settori non-ETS (vale a dire i settori dei trasporti, civile, dell'agricoltura, dei rifiuti e della piccola industria, a cui si applica la decisione 406/2009 del 23 aprile 2009, c.d. *effort sharing*), rispettivamente, in misura pari al 43% e al 30% rispetto al 2005. Al fine di raggiungere tali obiettivi sono stati approvati numerosi provvedimenti legislativi, tra cui la revisione della direttiva ETS (direttiva n. 2018/410/UE), il nuovo regolamento per i settori non-ETS (Regolamento n. 2018/842/UE), nonché il c.d. regolamento LULUCF (Regolamento n. 2018/841/UE) relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas-serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura. Si ricordano altresì la direttiva (UE) 2018/2002 sull'efficienza energetica, che prevede un obiettivo di efficienza energetica al 2030 pari al 32,5%, nonché la direttiva (UE) 2018/2001 sulle fonti rinnovabili, 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%.

Il succitato obiettivo di riduzione dei gas serra del 40% a livello europeo rispetto all'anno 1990, fissato dal Quadro Clima-Energia 2030, è stato successivamente rivisto al rialzo e, come si legge nel comunicato del 18 dicembre 2020, in tale data l'UE ha trasmesso all'UNFCCC il proprio NDC, che contiene l'**obiettivo aggiornato e rafforzato di ridurre almeno del 55% le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030** rispetto ai livelli del 1990.

Le politiche europee per un'economia climaticamente neutra entro il 2050

In linea con l'Accordo di Parigi, la Commissione europea ha presentato il 28 novembre 2018 la strategia per il raggiungimento della neutralità climatica con la comunicazione "Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra", con la quale ha ribadito l'impegno dell'Unione europea ad assumere un ruolo di leadership a livello internazionale nell'azione per il clima e a raggiungere l'azzeramento delle emissioni nette di gas ad effetto serra entro metà secolo.

L'art. 15 del Regolamento (UE) 2018/1999 prevede, tra l'altro, che ciascuno Stato membro elabori e comunichi alla Commissione, entro il 1° gennaio 2020, poi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni 10 anni, la propria strategia a lungo termine.

La Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra è stato adottata e trasmessa all'UE nel primo bimestre del 2021.

Nel dicembre 2019 la Commissione europea ha presentato la comunicazione strategica sul **Green Deal europeo** per conseguire la **neutralità climatica entro il 2050**. Il Consiglio europeo con le conclusioni del 12 dicembre 2019 ha stabilito che tutte le politiche e normative dell'Unione devono essere coerenti con tale traguardo, successivamente sancito dalla **normativa europea sul clima** (regolamento (UE) 2021/1119), che ha introdotto un ulteriore obiettivo da conseguire **entro il 2030** consistente in una **riduzione delle emissioni di almeno il 55%** rispetto ai livelli del 1990.

Tale *target* intermedio è stato accompagnato dalla comunicazione della Commissione "**Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa**", che costituisce il **Piano per l'obiettivo climatico 2030**.

Il 14 luglio 2021, la Commissione europea ha quindi presentato un **pacchetto di proposte legislative**, denominato **"Pronti per il 55%"** (*Fit for 55%*), volte a rivedere la normativa dell'UE in materia di **riduzione delle emissioni climalteranti, energia e trasporti**, per consentire il raggiungimento del nuovo più ambizioso obiettivo al 2030. In particolare, sono comprese tra l'altro proposte legislative di revisione:

- della direttiva che disciplina il sistema di scambio di quote di emissioni, (EU ETS) nei settori della produzione di energia, nel trasporto aereo e nell'industria ad alta intensità energetica;
- del regolamento sulla cd. "condivisione degli sforzi", che assegna agli Stati membri obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni nei settori non compresi nel sistema ETS: trasporti (ad eccezione

dell'aviazione e dei trasporti marittimi internazionali), edilizia, agricoltura, impianti industriali (a minore intensità energetica) e rifiuti;
- del regolamento sulle emissioni derivanti dall'uso del suolo e dalla silvicoltura (c.d. LULUCF);
- della direttiva per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e della direttiva per l'incremento dell'efficienza energetica;
- del regolamento che stabilisce i limiti di emissione di CO2 per le autovetture ed veicoli commerciali leggeri di nuova immatricolazione;
- della direttiva sulla tassazione dell'energia, che introduce una classificazione delle aliquote in base alle loro prestazioni ambientali.

Il pacchetto comprende anche ulteriori proposte per:
- introdurre un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM), al fine di garantire che il prezzo delle merci importate da paesi terzi tenga conto del loro tenore in carbonio, ossia delle emissioni rilasciate durante la loro produzione ed evitare fenomeni di rilocalizzazione delle emissioni in paesi terzi;
- promuovere l'utilizzo di carburanti sostenibili nell'aviazione (*ReFuel Aviation*) e nel trasporto marittimo (*ReFuel Maritime*);
- realizzare l'infrastruttura per i combustibili alternativi;
- istituire un Fondo sociale per il clima, volto a mitigare l'impatto sociale ed economico del nuovo sistema di scambio di quote di emissione proposto per i settori dell'edilizia e del trasporto stradale, prevedendo l'assegnazione di risorse agli Stati membri negli anni 2025-2032 (72,2 miliardi di euro nella proposta iniziale).

Si ricorda che le diverse proposte legislative del citato pacchetto sono già state esaminate dal Parlamento europeo e dal Consiglio e sono attualmente oggetto dei negoziati interistituzionali. La revisione dei livelli di emissione di CO2 delle autovetture e dei veicoli commerciali nuovi è la prima proposta su cui, il 27 ottobre scorso, il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico provvisorio che deve essere formalmente adottato dai due colegislatori.

In particolare, il 15 marzo 2022 il Consiglio dell'UE ha definito la propria posizione sull'introduzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere; il 27 giugno 2022 ha adottato orientamenti generali sulla proposta di revisione delle direttive in materia di promozione dell'energia da fonti rinnovabili e di efficienza energetica; il 29 giugno 2022 orientamenti generali sulle proposte di revisione della disciplina del sistema di scambio di quote di emissioni (*Emissions trading system*, ETS), della c.d "condivisione degli sforzi", che assegna agli Stati membri obiettivi vincolanti di riduzione, del contributo del settore dell'uso del suolo e della silvicoltura (c.d. LULUCF), dei livelli di emissione di CO2 delle autovetture e dei veicoli commerciali nuovi e sulla proposta di istituire il Fondo sociale per il Clima.

Si ricorda che nella XVIII legislatura, la VIII Commissione (Ambiente) della Camera, nell'ambito del dialogo politico con le istituzioni europee, ha avviato il 21 dicembre 2021 l'esame congiunto delle proposte relative alla riforma del sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) (COM(2021)551), alla revisione dei regolamenti sulle emissioni nel settore dell'uso del suolo, della silvicoltura e dell'agricoltura, (COM(2021)554) e sulla c.d. condivisione degli sforzi (COM(2021)555), e per l'istituzione di un Fondo sociale per il clima (COM(2021)568). Il 25 maggio 2022 l'esame si è concluso con l'approvazione di quattro distinti documenti finali recanti una valutazione favorevole con osservazioni. Le Commissioni Ambiente (VIII) e Trasporti (IX) della Camera hanno esaminato la proposta di regolamento (COM(2021)556), volta a rivedere la normativa che stabilisce i livelli di emissione di CO2 delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri di nuova fabbricazione, approvando il 30 maggio 2022 un documento finale recante una valutazione favorevole con osservazioni. Le Commissioni Ambiente (VIII) e Attività Produttive (X) della Camera hanno esaminato la proposta di regolamento per l'introduzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2021)564), approvando il 30 maggio 2022 un documento finale; hanno esaminato inoltre la proposta di direttiva sull'energia da fonti rinnovabili (COM(2021)557) approvando il 23 giugno 2022 un documento finale recante una valutazione favorevole con osservazioni.

L'UE e la COP27 di Sharm el Sheik

In vista della 27ª Conferenza delle parti (COP27) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCC), prevista dal 6 al 18 novembre a Sharm el Sheik (Egitto), le Istituzioni dell'UE hanno adottato, secondo le rispettive competenze, atti volti a definire la posizione negoziale dell'Unione europea.

In particolare, il Consiglio Ambiente ha approvato il 24 ottobre conclusioni che definiscono la **posizione negoziale generale dell'UE** alla Conferenza.

Per parte sua, il **Parlamento europeo** si è pronunciato sulla partecipazione dell'UE alla COP27 approvando una risoluzione il 20 ottobre scorso.

Anche il **Consiglio europeo del 20-21 ottobre** aveva fatto il punto in vista della COP27 convenendo sulla estrema urgenza di rafforzare la risposta globale sia all'emergenza climatica sia alla crisi della biodiversità ed invitando tutte le parti ed in particolare le grandi economie a rivedere e rafforzare i rispettivi contributi

stabiliti a livello nazionale affinché l'obiettivo di 1,5°C relativo all'aumento della temperatura media globale rimanga raggiungibile.

Le conclusioni del Consiglio Ambiente

Il Consiglio sottolinea anzitutto che, collettivamente, **l'impegno delle parti** (tradotto in contributi determinati a livello nazionale, NDC) **appare insufficiente** a mantenere l'aumento del riscaldamento globale ben al di sotto di 2°C e possibilmente limitarlo a 1,5°C, come previsto dall'Accordo di Parigi.

Invita pertanto tutte le parti a proporre politiche e obiettivi ambiziosi ed esorta in particolare le grandi economie a **rafforzare** i rispettivi **contributi determinati a livello nazionale (NDC)** in tempo per la COP27 e a presentare o aggiornare le proprie **strategie di sviluppo a lungo termine a basse emissioni** di gas a effetto serra per **azzerare le emissioni nette entro il 2050**.

Il Consiglio Ambiente richiama il processo legislativo in corso per l'approvazione del pacchetto "Pronti per il 55%" (illustrato nel paragrafo precedente), che consentirà all'UE di attuare il suo contributo determinato a livello nazionale (NDC), riducendo le proprie emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 (rispetto al 1990), di conseguire la neutralità climatica al più tardi entro il 2050 e, successivamente, di raggiungere un livello negativo di emissioni.

Nelle conclusioni del Consiglio Ambiente si richiama inoltre l'impegno assunto dall'UE con la presentazione del **Piano REPowerEU** ad **accelerare la transizione all'energia pulita**, anche per ridurre, nell'attuale contesto geopolitico, la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia.

Si ricorda che, rispetto al pacchetto "Pronti per il 55%", il Piano REPowerEU prevede entro il 2030 l'innalzamento della percentuale di energia da fonti rinnovabili (dal 40% al 45%) e l'incremento del risparmio energetico (dal 9% al 13%).

Il Consiglio invita inoltre le parti ad eliminare progressivamente e ad interrompere le sovvenzioni ai combustibili fossili inefficienti ed accoglie con favore l'impegno dei leader del G7 a porre termine ad ogni nuovo sostegno pubblico diretto per il settore internazionale dell'energia da **combustibili fossili** non soggetta ad abbattimento del carbonio, salvo in casi limitati e chiaramente definiti.

Sottolinea infine il legame tra i cambiamenti climatici e la realizzazione dei **diritti umani** e la necessità di intensificare gli sforzi per **migliorare la capacità di adattamento**, ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici, nonché per evitare, ridurre ed affrontare le perdite e i danni, economici e non, che ne derivano.

In precedenza, il Consiglio aveva approvato il 4 ottobre 2022 specifiche conclusioni sui **finanziamenti per il clima,** ricordando che l'UE, assieme ai suoi Stati membri, è il principale erogatore di fondi pubblici internazionali destinati alla lotta ai cambiamenti climatici a sostegno dei paesi in via di sviluppo (23,04 miliardi di euro nel 2021) ed invitando gli altri paesi sviluppati a intensificare i propri sforzi per realizzare l'obiettivo collettivo di mobilitare finanziamenti pari a 100 miliardi di dollari l'anno fino al 2025.

La posizione del Parlamento europeo

Sulla partecipazione alla COP27, il Parlamento europeo si è pronunciato, come accennato, il 20 ottobre 2022 con una risoluzione in cui esprime anzitutto preoccupazione per le conclusioni della relazione 2021 sul divario delle emissioni dell'UNEP. Essa infatti evidenzia che gli impegni assunti dai firmatari dell'Accordo di Parigi sarebbero insufficienti a evitare un aumento della temperatura globale che entro la fine del secolo potrebbe raggiungere i 2,7°.

Ricordando che l'UE e gli Stati membri sono i principali erogatori di finanziamenti per il clima, il Parlamento pone l'accento sulla **carenza di finanziamenti** pubblici, a livello globale, **per l'adattamento ai cambiamenti climatici**. Inoltre:

- invita l'UE e gli Stati membri ad intensificare gli interventi di **adattamento**, tramite **piani obbligatori**;
- sottolinea l'importanza della **gestione delle risorse idriche**, per la mitigazione climatica oltre che per la sicurezza idrica e alimentare, e della tutela delle foreste;
- ribadisce la necessità di **porre fine,** a livello dell'UE e globale, **alle sovvenzioni ai combustibili fossili** (che ammontano nell'UE a 55-58 miliardi di euro l'anno, circa un terzo di tutte le sovvenzioni all'energia) e ad altre sovvenzioni nocive per l'ambiente;
- sottolinea l'importanza di interventi per la **decarbonizzazione dei trasporti**, unico settore in cui si registra un aumento delle emissioni (rispetto al 1990).

Il 15 settembre 2022 il Parlamento europeo aveva approvato un'altra risoluzione sulle "**Conseguenze della siccità, degli incendi e di altri fenomeni meteorologici estremi: intensificare l'impegno dell'UE per contrastare il cambiamento climatico**". Con tale risoluzione il Parlamento europeo riconosce, tra l'altro, la particolare vulnerabilità dei paesi mediterranei a taluni effetti estremi del riscaldamento globale ed invita la Commissione europea a elaborare urgentemente una **valutazione globale del rischio climatico a livello di UE**, prestando particolare attenzione ai **rischi di siccità, incendi boschivi, minacce per la salute, impatto sugli ecosistemi e sulle infrastrutture critiche**, al fine di orientare e dare priorità agli sforzi di adattamento e resilienza a breve, medio e lungo termine.

I principali temi della COP27

I temi oggetto di negoziato

Un risultato chiave della COP26 di Glasgow è stato l'invito alle Parti a **"rivedere e rafforzare" i propri obiettivi di riduzione** delle emissioni per il 2030 - noti come "contributi determinati a livello nazionale" o NDC - entro la fine del 2022 per allinearsi meglio all'obiettivo dell'Accordo di Parigi volto a limitare l'aumento della temperatura globale ben al di sotto dei 2°C, puntando a 1,5°C. Un elemento cruciale per colmare il divario di emissioni in questo decennio è la decisione, da finalizzare alla COP27, sul "programma di lavoro per aumentare urgentemente l'ambizione e l'attuazione della mitigazione in questo decennio" stabilito dal Patto per il clima di Glasgow.
Tra i principali elementi delle decisioni adottate alla COP26 rispetto ai temi dell'adattamento, il Patto per il clima di Glasgow prevede che si continui il **dialogo sul tema dell'obiettivo globale di adattamento.**
Alla COP26 è stato creato il "Dialogo di Glasgow" per discutere le modalità di finanziamento per attività mirate a evitare, minimizzare e affrontare le perdite e i danni (*loss and damage*) nei paesi in via di sviluppo più vulnerabili. In proposito, uno dei temi principali in discussione alla COP27 è la questione del **finanziamento per le perdite e i danni**, con il probabile intento di giungere ad un accordo su un meccanismo di finanziamento (c.d. *finance facility*).
Altro tema centrale della COP27 è quello della **finanza per il clima.** Alla COP26 di Glasgow, i Paesi donatori hanno presentato un "delivery plan", contenente impegni finanziari collettivi e una traiettoria per il raggiungimento dell'obiettivo di 100 miliardi.
Sul fronte della finanza per il clima, gli ultimi dati OCSE indicano che nel 2020 sono stati raccolti 83,3 miliardi dei 100 miliardi di dollari all'anno fissati come obiettivo. L'Italia si è impegnata a contribuire con circa 1,4 miliardi di euro ogni anno da qui al 2026 per sostenere i Paesi in via di sviluppo nel contrasto ai cambiamenti climatici; a tale importo, per circa 840 milioni annui, contribuisce il Fondo Italiano per il Clima, istituito e disciplinato dai commi 488-497 della legge di bilancio 2022 (L. 234/2021).
Nella COP26 è stato inoltre richiesto il raddoppio della finanza per l'adattamento entro il 2025 rispetto al 2019: tale incremento rappresenta una questione centrale per la COP27, in considerazione delle priorità africane di aumentare la quantità, la qualità e l'accesso alla finanza per l'adattamento.

Gli obiettivi evidenziati dalla presidenza egiziana

Di seguito si riporta la traduzione in italiano di quanto riportato nella sezione "*Vision & Mission*" del sito *web* della COP27.

Mitigazione

Dobbiamo unirci per limitare il riscaldamento globale ben al di sotto di 2 gradi centigradi e lavorare sodo per mantenere vivo l'obiettivo di 1,5 gradi centigradi. Ciò richiede azioni audaci e immediate e una maggiore ambizione da parte di tutte le parti, in particolare di coloro che sono in grado di farlo.

La COP27 sarà un momento per i Paesi per adempiere ai loro impegni verso il raggiungimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi per migliorare l'attuazione della Convenzione.

Quest'anno si dovrebbe dare attuazione all'invito del patto di Glasgow a rivedere l'ambizione negli NDC e creare un programma di lavoro sulla mitigazione.

Adattamento

Gli eventi meteorologici estremi causati da ondate di caldo, inondazioni, incendi boschivi sono diventati una realtà quotidiana della nostra vita.

I leader mondiali, i governi e gli Stati parti della convenzione hanno ribadito il loro impegno alla COP26 per una maggiore azione globale sull'adattamento.

L'obiettivo globale sull'adattamento è stato uno dei risultati significativi della COP26. Dobbiamo garantire che la COP27 compia i progressi fondamentali necessari ed esortare tutte le parti a dimostrare la volontà politica necessaria se vogliamo catturare e valutare i nostri progressi verso il rafforzamento della resilienza e assistere le comunità più vulnerabili.

Al di là dell'obiettivo globale sull'adattamento, la COP27 dovrebbe pervenire a un'agenda globale d'azione sull'adattamento rafforzata, confermando ciò che abbiamo concordato a Parigi e ulteriormente elaborato nel patto di Glasgow per quanto riguarda il porre l'adattamento in prima linea nell'azione globale.

Finanza

Nella COP27 è essenziale compiere progressi significativi sulla questione cruciale dei finanziamenti per il clima.

L'importanza dell'adeguatezza e della prevedibilità dei finanziamenti per il clima è fondamentale per raggiungere gli obiettivi dell'accordo di Parigi; a tal fine è necessaria una maggiore trasparenza dei flussi finanziari e un accesso facilitato per soddisfare le esigenze dei Paesi in via di sviluppo.

Gli impegni e le promesse esistenti, annunciati a Copenaghen e Cancun, e da Parigi fino a Glasgow, richiedono un seguito al fine di fornire chiarezza su dove siamo e cosa occorre fare di più.

I progressi nella messa a disposizione dei 100 miliardi di dollari annui creeranno maggiore fiducia tra i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, dimostrando che gli impegni effettivi vengono rispettati.

Collaborazione

Migliorare e facilitare l'accordo nei negoziati è della massima importanza affinché la Presidenza della COP27 ottenga risultati tangibili in modo equilibrato. Il progresso della partnership e della collaborazione aiuterà a raggiungere i nostri quattro obiettivi e garantire che il mondo stia adottando un modello economico più resiliente e sostenibile in cui gli esseri umani sono al centro dei colloqui sul clima.

I negoziati delle Nazioni Unite sono basati sul consenso e il raggiungimento di un accordo richiederà la partecipazione inclusiva e attiva di tutte le parti interessate.

Stiamo lavorando instancabilmente per garantire un'adeguata rappresentanza e partecipazione di tutte le parti interessate alla COP27, in particolare le comunità vulnerabili e i rappresentanti dei Paesi della regione africana che sono sempre più colpiti dagli impatti dei cambiamenti climatici.

Dobbiamo trasformare il risultato di Glasgow in azione e iniziare con la sua attuazione.

Garantire che gli esseri umani siano al centro dei colloqui sul clima è imperativo.

I governi, il settore privato e la società civile devono lavorare, in tandem, per trasformare il modo in cui interagiamo con il nostro pianeta. Dobbiamo introdurre nuove soluzioni e innovazioni che aiutino ad alleviare gli impatti negativi dei cambiamenti climatici. Dobbiamo anche replicare e potenziare rapidamente tutte le altre soluzioni rispettose del clima verso l'attuazione nei Paesi in via di sviluppo.

Le azioni dell'Italia per il raggiungimento degli obiettivi al 2030

Dati e stime su emissioni e costi

Nella "Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra" allegata al DEF 2021, sono fornite le stime delle emissioni di gas serra (riferite sia ai settori ETS che non-ETS) fino al 2030, che evidenziano, per l'Italia, che l'implementazione delle misure previste dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) dovrebbe consentire il raggiungimento sia degli obiettivi per i settori ETS (con le misure previste dal PNIEC la riduzione al 2030, rispetto al 2005, dovrebbe essere del 61%) che di quelli per i settori non-ETS (con le misure previste dal PNIEC la riduzione al 2030, rispetto al 2005, dovrebbe essere del 39%).

Nella relazione viene però anche sottolineato che tale analisi fa riferimento ad uno scenario ormai superato, in quanto il Consiglio UE del dicembre 2020 ha stabilito un nuovo 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 (elevando il precedente obiettivo del 40%), per mettere l'Unione in linea con il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Nella relazione viene altresì evidenziato che "Al momento, il citato obiettivo, tuttavia, non è ancora stato tradotto in normativa attuativa" e pertanto la relazione si limita a considerare gli obiettivi vigenti.

In relazione al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), si ricorda che con il 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'UE 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 è basato sulle strategie a lungo termine, sui piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC) 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 PNIEC. Della trasmissione della versione definitiva del PNIEC italiano alla Commissione europea è stata data notizia con il comunicato stampa del 21 gennaio 2020 del Ministero dello sviluppo economico.

In un comunicato del Sistema nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) di giugno 2022 viene evidenziato che le emissioni di gas serra "nel 2020, diminuiscono del 27% rispetto al 1990 (passando da 520 a 381 milioni di tonnellate di CO_2) e dell'8,9% rispetto al 2019. Complice sicuramente la pandemia da Covid-19 che due anni fa ha portato a un periodo di blocco delle attività, la diminuzione sembra essere essenzialmente dovuta alla crescita negli ultimi anni della produzione di energia da fonti rinnovabili (idroelettrico ed eolico), all'incremento dell'efficienza energetica nei settori industriali e alla riduzione dell'uso del carbone. Infatti risultano in crescita nello stesso la quota di energia rinnovabile che raggiunge il 20,4% rispetto al consumo finale lordo, un valore superiore all'obiettivo del 17%, più che triplicata rispetto al 2004, quando rappresentava il 6,3% del consumo finale lordo di energia. Ma la

diminuzione non sembra destinata a continuare: sulla base dei dati disponibili per il 2021, si attende un incremento delle emissioni di gas serra a livello nazionale del 6,8% rispetto al 2020, a fronte di un aumento previsto del Pil pari al 6,5%. L'andamento stimato è dovuto essenzialmente all'aumento delle emissioni, in particolare per l'industria (9,1%) e trasporti (15,7%)" e che "l'incremento nei livelli di gas serra stimato per il 2021 rispetto al 2020 è conseguenza della ripresa della mobilità e delle attività economiche, ma **non altera il trend di riduzione** delle emissioni e di miglioramento dell'efficienza energetica registrato negli ultimi anni".

Nel c.d. allegato infrastrutture al DEF 2022 sono richiamate le stime fornite nel rapporto "Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità", curato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, ove si legge che "gli investimenti addizionali annui per ridurre le emissioni a -55% nel 2030 (rispetto al 1990) e a zero nette nel 2050, sono per l'Italia dell'ordine di **16 miliardi di euro all'anno** (da aggiungere a quelli per l'adattamento)".

Gli investimenti previsti dal PNRR

In relazione al raggiungimento del nuovo obiettivo stabilito dal Consiglio UE del dicembre 2020, la succitata relazione allegata al DEF 2021 ricordava che "nell'ambito del *Next Generation EU*, lo strumento stabilito a livello europeo per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19, il Governo sta finalizzando il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il programma di investimenti disegnato per rendere l'Italia un Paese più equo, verde e inclusivo, con un'economia più competitiva, dinamica e innovativa. Il più ampio stanziamento di risorse è previsto per la missione 'Rivoluzione verde e transizione ecologica', alla quale sarà destinato più del 31% dell'ammontare complessivo del Piano, per circa **70 miliardi di euro** per intensificare l'impegno dell'Italia in linea con gli obiettivi ambiziosi del Green Deal sui temi legati all'efficienza energetica e riqualificazione degli edifici, mobilità sostenibile, potenziando le infrastrutture e le ciclovie e rinnovando in modo deciso il parco circolante del TPL, per incrementare la quota di energia prodotta da rinnovabili e stimolare la filiera industriale, inclusa quella dell'idrogeno, e digitalizzare le infrastrutture di rete".

Quanto indicato nella citata relazione allegata al DEF 2021 ha trovato conferma nel testo del PNRR, che destina alla **missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" 69,93 miliardi di euro**.

Nella sezione I della relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR, pubblicata il 5 ottobre 2022, è contenuto un paragrafo che illustra gli obiettivi dell'Agenda 2030 a cui contribuisce il PNRR. In relazione all'obiettivo 13 (Lotta contro il cambiamento climatico), in tale paragrafo viene evidenziato che "diversi investimenti del Piano concorrono in maniera diretta al raggiungimento di questo Obiettivo, orizzontalmente a più Missioni, dall'adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico (Missione 2, Componente 4) al piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica (Missione 4, Componente 1), dalla fissazione di criteri ambientali minimi per eventi culturali (Missione 1, Componente 3) agli investimenti per ospedali sicuri e sostenibili, che includono una rilevante azione in chiave anti-sismica (Missione 6, Componente 2). Molte altre misure del Piano hanno come risultato derivato la riduzione di emissioni (come gli investimenti per le energie rinnovabili in Missione 2), ma qui si inseriscono solo gli interventi direttamente concernenti l'Obiettivo 13, cioè che si pongono come finalità primaria l'abbattimento delle emissioni, la prevenzione dei disastri (anche sismici) e la gestione del rischio".

L'aggiornamento e il coordinamento della programmazione nazionale

Il nuovo livello di ambizione definito in ambito europeo fornisce l'inquadramento strategico per l'evoluzione del sistema, sul piano normativo e programmatorio, europeo ed interno. Il Piano nazionale italiano di ripresa e resilienza (PNRR) profila infatti un futuro aggiornamento del PNIEC e della Strategia di lungo termine per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, per riflettere i mutamenti nel frattempo intervenuti in sede europea.

Occorre inoltre ricordare che l'art. 4 del D.L. 22/2021 prevede, tra l'altro, l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) a cui spetta l'approvazione del Piano per la Transizione Ecologica (PTE), al fine di coordinare una serie di politiche ambientali, ivi incluse quelle in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti e quelle di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. In attuazione di tale disposizione, il **piano per la transizione ecologica** è stato approvato con la delibera CITE 8 marzo 2022, n. 1.

Si segnala che nell'agosto 2022 è stata trasmessa al Parlamento la **relazione sullo stato di attuazione** del PTE, aggiornata al 30 maggio 2022 (Doc. CCLXVII, n. 1).

Nel PTE sono rappresentati gli **obiettivi principali delle politiche ambientali dell'Italia**.

Tra gli obiettivi principali si annoverano innanzitutto quelli fissati a livello di UE per contrastare i cambiamenti climatici in atto e che impongono una riduzione del 55% al 2030 delle emissioni di CO_2 rispetto al 1990 e il raggiungimento della neutralità climatica al 2050. Strettamente connessi a tali obiettivi sono quelli energetici.

Nel PTE viene sottolineato, in proposito, che l'apporto delle energie rinnovabili alla generazione elettrica dovrà raggiungere almeno il 72% al 2030 e coprire al 2050 quote prossime al 100% del mix energetico primario complessivo.

Un altro tassello delle politiche ambientali è rappresentato dalla mobilità sostenibile che, sempre secondo quanto sottolineato nel PTE, dovrà basarsi su un maggior ricorso al traffico su rotaia, l'uso di carburanti a minor impatto e, nel

periodo successivo al 2030, per centrare l'obiettivo di decarbonizzazione completa, almeno il 50% delle motorizzazioni dovrà essere elettrico.
Altri obiettivi indicati dal PTE sono quelli di azzerare il consumo netto di suolo entro il 2030, di potenziare le infrastrutture idriche e le aree protette, nonché la piantumazione di 6,6 milioni di alberi nelle aree urbane.
Il PTE ricorda altresì il ruolo rivestito dall'approvazione della nuova "Strategia nazionale per l'economia circolare" (avvenuta, successivamente all'approvazione del PTE, con il D.M. 24 giugno 2022, n. 259) con l'obiettivo di promuovere un'economia circolare avanzata e di conseguenza una prevenzione spinta della produzione di scarti e rifiuti (-50%) entro il 2040.
Le misure per il raggiungimento degli obiettivi indicati sono principalmente quelle contemplate dal PNRR, in particolare dalla missione 2 di tale piano, intitolata "Rivoluzione verde e transizione ecologica", a cui sono destinati circa 70 miliardi di euro.
Nel PTE sono inoltre delineati i nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni e di politica energetica rispetto a quelli previsti dal PNIEC. Nel PTE si legge infatti che "se si considera la tappa intermedia del 2030 diventa quindi necessario rivedere gli obiettivi stabiliti nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) solo alla fine del 2019.
Sulla base dei modelli raccomandati dalla Commissione europea, il precedente obiettivo di diminuzione delle emissioni di CO2 si era tradotto nel PNIEC in una riduzione del 37% per l'Italia, che andava già oltre il -31% assegnato dall'Ue, con un passaggio da 520 milioni di tonnellate emesse nel 1990 a 328 milioni fissati per il 2030 (di cui 216 dai settori ETS e 109 da quelli non ETS).
Ora, in attesa delle revisioni delle direttive comunitarie, dal nuovo obiettivo europeo del 55% deriva una riduzione delle emissioni nazionali del 51%, che porta il target 2030 intorno a quota 256 milioni di tonnellate di CO2 equivalente.
Anche con queste ipotesi preliminari ne risulta uno scenario molto sfidante per l'Italia: i consumi energetici dovranno scendere ancora, con una riduzione dell'8% rispetto al precedente PNIEC (la riduzione di energia primaria passerà dal 43 al 45%, così come calcolata rispetto allo scenario energetico base europeo ...) da ottenere nei comparti a maggior potenziale di risparmio energetico come residenziale e trasporti, grazie anche alle misure avviate con il PNRR. Uno sforzo significativo è richiesto sul versante delle energie rinnovabili, con un incremento della capacità installata almeno del 15% rispetto al PNIEC (pari a un aumento del 60% nel paragone con la situazione degli anni dal 2015 al 2018). In parallelo si assisterà a una contrazione ulteriore del peso delle fonti fossili.
All'interno di questo nuovo quadro al 2030, e comprendendo gli sviluppi della produzione di idrogeno verde prevista dal PNRR e dall'avvio della Strategia Nazionale sull'Idrogeno, l'apporto delle energie rinnovabili al mix di energia elettrica dovrà salire sopra quota 70% rispetto al 55% previsto dal precedente PNIEC".

Le politiche nazionali per il risparmio e l'efficienza energetici e per le fonti rinnovabili

Nel corso della XVIII legislatura, il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 73 ha recepito nell'ordinamento interno la direttiva (UE) 2018/2002 sull'efficienza energetica (direttiva EED - *Energy Efficiency Directive*) e il decreto legislativo 10 giugno 2020, n. 48 ha recepito la direttiva (UE) 2018/844 sulla prestazione energetica nell'edilizia (direttiva EPBD - *Energy Performance of Buildings Directive*). Le direttive EED e EPBD fanno parte integrante della governance europea dell'energia, che sancisce il principio dell'*energy efficiency first*.

Il decreto legislativo n. 73/2020 indica gli obiettivi di risparmio energetico che il nostro Paese si è prefisso di raggiungere al 2030 rimandando a quanto già indicato nel PNIEC. Gli obiettivi nazionali contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi complessivi dell'UE di risparmio energetico indicati nella Direttiva EED. Tali obiettivi sono attualmente in evoluzione. E' in corso una loro revisione al rialzo, al fine di allinearli ai nuovi traguardi ambientali fissati nella legge europea sul clima (Regolamento UE 2021/1119) che dispone una riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 e la neutralità climatica dell'UE entro il 2050.

Sulla base dei nuovi traguardi ambientali dell'UE, sono stati quindi adottati gli investimenti e le riforme in materia di transizione verde contenuti nel PNRR, il quale prevede una serie di misure finanziarie per l'efficienza energetica. La maggior parte delle risorse è destinata alla riqualificazione degli edifici e al rafforzamento dei bonus edilizi, intervenuto con la legge di bilancio 2022 (L. 234/2021).

Sul piano legislativo interno, sono state anche implementate ulteriori misure a sostegno degli investimenti efficienti. Con la legge di bilancio 2022 è stata rafforzata l'operatività del Fondo nazionale per l'efficienza energetica. Il 6 settembre 2022, il Ministro della transizione ecologica ha inoltre adottato il Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale.

Relativamente alle fonti energetiche rinnovabili (FER) e agli obiettivi al 2030, occorre sottolineare che il quadro normativo, sia a livello europeo che nazionale, è in piena evoluzione. I cospicui investimenti contenuti nel PNRR per accelerare e potenziare la produzione di energia elettrica da FER e lo sviluppo dell'idrogeno sono già calibrati sui più ambiziosi obiettivi previsti dalla legge europea sul clima.

Da notare che la direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. direttiva RED II, dove RED è l'acronimo dell'inglese *Renewable Energy Directive*) è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 199. Tale decreto, tra l'altro, introduce norme di coordinamento con il PNRR, funzionali all'attuazione degli investimenti e delle riforme ivi previste in materia di FER.

Funzionale ed essenziale al potenziamento della produzione da energia rinnovabile è la semplificazione dei meccanismi autorizzatori alla costruzione ed esercizio delle relative infrastrutture, in specie quelle inerenti agli investimenti PNRR, sui quali sono intervenute una serie di misure nella XVIII legislatura.

La legge annuale sulla concorrenza (L. 118/2022) affronta la problematica e delega il Governo all'adozione, entro il 27 agosto 2023, di uno o più decreti legislativi per adeguare al diritto europeo, razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina in materia di FER e ridurre gli oneri regolatori.

Per un approfondimento delle politiche per il risparmio e l'efficienza energetici e per le fonti rinnovabili si rinvia ai temi "Risparmio ed efficienza energetica" e "Energie rinnovabili", tratti dalla documentazione di inizio della XIX legislatura.

Am002 | Servizio Studi Dipartimento Ambiente | st_ambiente@camera.it - 066760-9253 | CD_ambiente

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.