



03

Imprese e istituzioni

Il *Green Deal*: un progetto europeo per il clima

Con il Green Deal per la prima volta l'Unione Europea propone di fissare obiettivi vincolanti di completa decarbonizzazione al 2050, accelerando il processo di armonizzazione del quadro normativo e regolatorio, e mettendo a disposizione gli strumenti finanziari, in parte ri-centralizzando la programmazione energetica e rilanciando il ruolo centrale dell'Unione Europea, laddove il clean energy package punta invece largamente sull'autodeterminazione degli obiettivi da parte dei paesi membri e sulla fiducia nelle forze di mercato. Ne potrebbe derivare il più ampio e complesso piano organico di riforme mai attuato.

Uno dei punti qualificanti del programma politico della Commissione Europea, insediata di recente e che rimarrà in carica fino al 2024, è stata la definizione di una strategia per il raggiungimento di zero emissioni nette di CO₂ al 2050, strategia raccolta in un progetto che ha preso il nome di *Green Deal* ([COM 2019 640 final](#)), già comunicato e recepito dal Parlamento Europeo con una risoluzione non vincolante approvata con larga maggioranza.

Il raggiungimento della neutralità climatica (emissioni nette nulle) implica l'abbandono quasi totale dell'utilizzo delle fonti fossili e l'implementazione di progetti di assorbimento della CO₂, come riforestazione o cattura e stoccaggio, per compensare le emissioni residue di quei settori per cui il combustibile fossile non riesce a essere completamente abbandonato entro il 2050 (ad esempio è previsto un consumo residuo nel settore dei trasporti).

La strategia definita nel *green deal* affronta a livello embrionale possibili soluzioni per la riduzione di gas serra in tutti i settori maggiormente inquinanti. Il *Green Deal* europeo, in analogia con l'omonimo *deal* americano degli anni Venti, è dunque un piano di riforma organico che coinvolge tutti i settori con l'obiettivo di dare una svolta definitiva alla transizione energetica.

L'idea di una Unione Europea in grado di aprire la strada a soluzioni di decarbonizzazione avanzata non è nuova: la prima *Roadmap* per il passaggio a un'economia a basso contenuto di CO₂ è del 2011 (COM 2011/885), successivamente rafforzata con definizione di una strategia di lungo termine verso la neutralità energetica (COM 2018/773). Nel [Clean Energy package](#) è stato chiesto per la prima volta agli paesi membri di implementare nelle politiche nazionali una visione di lungo termine, e la Direttiva *Governance* richiede che insieme ai piani nazionali energia e clima, che definiscono strumenti e traiettorie per il raggiungimento dei *target* 2030, venga invitata alla Commissione anche una strategia di lungo termine.

Con il *Green Deal* per la prima volta si propone di

fissare obiettivi vincolanti al 2050, di accelerare nel processo di armonizzazione del quadro normativo e regolatorio europeo, che deve essere complessivamente e velocemente improntato a favorire la transizione energetica, e di mettere a disposizione gli strumenti finanziari per il raggiungimento di questi obiettivi, in parte ricentrando la programmazione energetica e rilanciando il ruolo centrale dell'Unione Europea, laddove il *Clean Energy Package* punta invece largamente sull'auto determinazione degli obiettivi da parte degli paesi membri e sulla fiducia nelle forze di mercato.

I PUNTI DEL GREEN DEAL

Il *green deal*, partendo dall'analisi della situazione attuale in Europa e dei miglioramenti necessari, individua una *roadmap* di azioni legislative e riforme chiave da effettuare entro la fine del 2021¹. Si tratta di 47 iniziative, legate a 10 macro-settori, funzionali al perseguimento del più ampio obiettivo di raggiungere le zero emissioni nette al 2050. Se realizzata, rispetto a quanto fatto finora, si tratterebbe della più ampia azione intrapresa a livello comunitario.

Le ambizioni in materia di clima (**Tabella 1**) sono il primo punto del programma e contengono le proposte centrali: una normativa europea sul clima che come già detto fissi obiettivi vincolanti di decarbonizzazione entro il 2050.

L'obiettivo è di arrivare a una proposta normativa entro 100 giorni dall'insediamento della Commissione, dandosi poi un anno di tempo per adeguare le direttive già in essere e che sono funzionali al raggiungimento degli obiettivi, incentrato sui seguenti punti:

- presentazione di un piano per aumentare gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra al 2030 tra il 50% e il 55% rispetto ai livelli del 1990, rivedendo dunque i target del pur recente *Clean Energy Package*. Per il 2030 è attualmente prevista una riduzione del 40% dei gas serra rispetto ai valori del 1990, livello che porrebbe su una traiettoria che difficilmente può portare

¹ La programmazione dei lavori della Commissione per il 2020 definirà con maggiore chiarezza le tempistiche delle azioni previste nell'anno in corso.

TABELLA 1. AZIONI LEGISLATIVE LEGATE ALL'AMBIZIONE IN MATERIA DI CLIMA

AZIONI	ATTUAZIONE
Proposta di una normativa europea sul clima che sancisca l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050	Marzo 2020
Piano globale per portare l'obiettivo dell'UE per il 2030 in materia di clima ad almeno il 50 % e verso il 55 % in modo responsabile	Estate 2020
Proposte di revisione delle misure legislative pertinenti al fine di conseguire obiettivi ambiziosi in materia di clima, in seguito alla revisione della direttiva sul sistema per lo scambio di quote di emissioni; regolamento sulla condivisione degli sforzi; regolamento sull'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura; direttiva sull'efficienza energetica; direttiva sulle energie rinnovabili; norme relative ai livelli di prestazione di autovetture e furgoni per quanto riguarda le emissioni di CO ₂	Giugno 2021
Proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia	Giugno 2021
Proposta di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere per determinati settori	2021
Nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici	2020/2021

Fonte: Commissione Europea

a riduzioni superiori all'80% al 2050, lasciando al periodo successivo il raggiungimento della definitiva neutralità climatica. I Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC), inviati dagli paesi membri per il riesame definitivo alla Commissione a fine 2019 dovrebbero prevedere le azioni da intraprendere per la realizzazione degli obiettivi contenuti nel *Clean Energy Package*, ma non sono ancora state definite le tempistiche per la futura integrazione dei PNIEC con i nuovi obiettivi al 2030 previsti dal *Green Deal*. Tuttavia, la Commissione sembra lavorare per far sì che al primo monitoraggio dei PNIEC, previsto per il 2023, questi saranno già integrati con i nuovi obiettivi

- revisione di molti degli strumenti attualmente in vigore nella normativa europea: l'*Emission Trading System*, per la quale si sta valutando l'estensione a nuovi settori, gli obiettivi degli paesi membri di riduzione delle emissioni in settori al di fuori dell'*Emission trading System*, il regolamento sull'uso del suolo e la silvicoltura
- reinserimento l'*Effort Sharing Regulation* che prevede una decisione centralizzata degli obiettivi da raggiungere, in contrasto con quanto previsto dal Regolamento sulla *governance* (UE

2018/1999) in cui ogni stato membro fissa i propri obiettivi nazionali

- modifiche alla Direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici al fine di dare maggiore rilevanza agli aspetti ambientali con l'obiettivo aggiuntivo di adottare proposte in questo settore mediante la procedura legislativa ordinaria con votazione a maggioranza qualificata anziché all'unanimità.

Gli altri settori di intervento riguardano una molteplicità di aspetti:

- garantire l'approvvigionamento di energia pulita economica e sicura attraverso la costruzione di infrastrutture intelligenti allineando il regolamento europeo TEN-E all'obiettivo di neutralità climatica
- mobilitare l'industria per un'economia pulita e circolare con l'adozione di una strategia industriale dell'Unione Europea che punti alla decarbonizzazione e modernizzazione delle industrie ad alta intensità energetica (acciaio, chimica e cemento). Il piano per l'economia circolare include invece una politica per la sostenibilità dei prodotti con priorità alla riduzione e al riutilizzo dei materiali prima del loro riciclaggio
- incrementare l'efficienza energetica degli edifici con estesi programmi di ristrutturazioni. Le proposte includono sia incentivi per interventi di efficientamento sia la rimozione degli ostacoli normativi nazionali che frenano gli investimenti
- sviluppare la mobilità sostenibile tramite l'estensione dell'*Emission Trading System* anche al settore marittimo, la riduzione delle quote assegnate gratuitamente alle compagnie aeree, lo sviluppo dell'infrastruttura di ricarica per le macchine elettriche e l'imposizione di nuovi vincoli più stringenti per la quota massima di CO₂ per chilometro
- aumento delle quote dei bilanci della politica agricola comune e del fondo per gli affari marittimi e la pesca da destinare all'azione per il clima. È inoltre previsto che i piani strategici per l'agricoltura dei paesi membri riflettano da subito l'ambizione del *green deal* e che quindi includano una significativa riduzione dell'uso di pesticidi

chimici e fertilizzanti

- tutela degli ecosistemi e della biodiversità con la presentazione di una strategia, da delineare entro il 2021, che preveda obiettivi globali e misure specifiche
- migliorare la dell'ambiente attraverso un piano d'azione per l'inquinamento zero di aria, acqua e suolo che comprenda la revisione della normativa vigente per allinearla alle raccomandazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità
- migliorare il dialogo tra l'Unione Europea gli altri paesi per una migliore cooperazione per il raggiungimento dei *target* fissati dall'accordo di Parigi
- aumentare la consapevolezza dei cittadini (patto europeo per il clima) attraverso una migliore condivisione delle informazioni favoreggiamento delle iniziative dei cittadini in materia di cambiamenti climatici.

L'ambizione di procedere rapidamente a un ampio insieme di riforme si scontra con le tempistiche formali di approvazione dettate dalla procedura legislativa ordinaria. Le proposte dalla Commissione Europea dovranno essere approvate dal Parlamento di comune accordo con il Consiglio Europeo, salvo poi, in caso di mancato accordo, l'intervento del comitato di riconciliazione. Proprio per il rifiuto del Consiglio Europeo, a causa del voto contrario della Polonia, lo scorso dicembre è saltata la prima chance di inserire nei programmi dell'Unione Europea il raggiungimento delle 0 emissioni nette al 2050.

DAZI ALLA FRONTIERA PER IMPORTAZIONE DEI PRODOTTI AD ALTO CONTENUTO DI CARBONIO

Dal momento che nessuno dei partner commerciali dell'Unione Europea condivide gli stessi obiettivi climatici, l'obiettivo che i prezzi finali dei beni riflettano il contenuto di carbonio genera il rischio di una rilocalizzazione delle emissioni (*carbon leakage*). La produzione può infatti essere delocalizzata in paesi limitrofi con obiettivi minori in tema di riduzioni delle emissioni e gli paesi membri possono successivamente importare prodotti con una maggiore quantità di carbonio a prezzi

comunque vantaggiosi. Questa situazione non solo lascerebbe invariata la quantità di emissioni a livello mondiale, ma aumenterebbe le emissioni relative al trasporto conseguentemente alla crescita delle importazioni.

La soluzione al *carbon leakage* prevista nel *Green Deal* è la predisposizione di dazi sull'importazione di prodotti ad alto contenuto di carbonio (*border carbon adjustments*). Tale decisione, accennata in poche righe del documento, non è facilmente concretizzabile. Dovrà tenere in considerazione le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio e altri obblighi internazionali dell'Unione Europea. Se l'imposizione di dazi all'importazione da un lato frena il rischio di *carbon leakage* dall'altro rischia di compromettere i rapporti commerciali con i paesi extra UE. La fragile economia degli stati dell'Unione Europea correrebbe infatti il rischio di una escalation sui dazi che indebolirebbe la già provata competitività dell'industria europea.

La proposta del *border carbon adjustments* è risultata molto controversa e ha suscitato la reazione dei paesi emergenti alla COP 25 di Madrid. La critica verso l'Unione Europea è infatti quella di far ricadere sugli altri paesi il peso delle ambiziose scelte climatiche (Vedi Box a pag. 22).

I FINANZIAMENTI PREVISTI

I *target* del *Green Deal* necessitano di un ingente fabbisogno di investimenti. È infatti essenziale un impiego continuo di fondi pari a circa l'1.5% del PIL europeo del 2018². Il primo passo verso l'allocazione di fondi è stato effettuato dalla Commissione a inizio 2020. Si tratta del *just transition fund* (Fondo per una transizione equa) che contribuirà a finanziare nel periodo 2021-2027 parte della transizione verso la neutralità climatica al 2050. La creazione di questo fondo, la cui proposta sarà oggetto di un iter legislativo, servirà ai paesi più inquinanti per finanziare la transizione energetica. I paesi saranno chiamati a presentare alla Commissione progetti infrastrutturali che dovranno riguardare precise zone territoriali. La ripartizione dei fondi avverrà in base ad alcuni requisiti che rispecchiano l'intensità dei problemi ambientali del paese come ad esempio la quantità di emissioni nocive o

² Questo valore non include gli investimenti pubblici necessari per far fronte ai costi sociali della transizione e il costo dell'inattività.

l'occupazione nei settori del carbone e della lignite. La proposta del *just transition fund* arriva dopo il rifiuto della Polonia, lo scorso dicembre in sede di Consiglio dell'Unione Europea, di prendere l'impegno di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. La preoccupazione della Polonia, come quella di molti altri paesi dell'est europeo, è infatti dovuta ai possibili elevati costi della transizione. In questo senso, il *just transition fund* verrebbe incontro ai paesi più inquinanti dove la presenza di un'industria pesante fa ancora da padrona nelle rispettive economie nazionali.

L'obiettivo dichiarato della Commissione è il raggiungimento di 1.000 miliardi di euro da poter investire nella transizione energetica. Dal *just transition fund* ne arriveranno 143 miliardi di euro, 114 dal co-finanziamento nazionale, 279 da InvestEU (il precedente piano Juncker per la lotta ai cambiamenti climatici) e la quota maggiore, pari a circa 503 miliardi di euro, direttamente dal bilancio comunitario.

ITALIA E EUROPA: IL PUNTO DELLA SITUAZIONE

Il *Green Deal* è soltanto l'ultimo dei documenti che propone il raggiungimento di specifici *target* ambientali. Il 2020 sarà infatti l'ultimo anno del periodo previsto dal terzo pacchetto energia contenuto nella [Direttiva 2009/29/CE](#). Gli obiettivi previsti nel terzo pacchetto erano: riduzione delle emissioni di gas serra del 20%, innalzamento al 20 % della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e al 20 % il risparmio energetico entro il 2020.

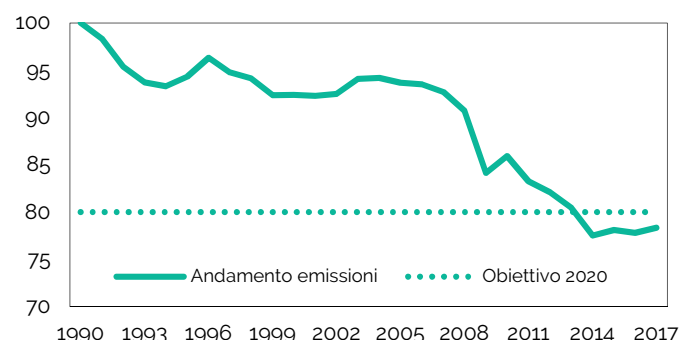
Dei 3 principali obiettivi, l'Unione Europea ha

raggiunto soltanto quello sulla riduzione delle emissioni di gas serra nel 2014, portandolo al 21.66% nel 2017 (**Figura 1**). Manca infatti un 2.5% di energie rinnovabili al raggiungimento del *target* e più del 10% per l'efficienza energetica. L'Italia, viceversa, ha raggiunto sia gli obiettivi di energie rinnovabili che quelli sull'efficienza energetica ma si è fermata al 16% nella riduzione di gas serra. Buona parte della riduzione è dovuta ai cambiamenti strutturali dell'economia e alla modernizzazione del settore industriale negli anni 90. In seguito a una relativa stabilità a inizio millennio, il *target* è stato raggiunto anche grazie all'avvento della crisi economica del 2008 che ha contratto sensibilmente la produzione industriale. Tra il 2008 e il 2009 si registra infatti il crollo più sensibile delle emissioni, pari al 7.24%. L'obiettivo europeo è stato raggiunto grazie a solo 15 paesi virtuosi (**Figura 2**).

I paesi europei con un'economia più avanzata sono passati da un'economia industriale a una basata sui servizi riducendo sensibilmente i gas serra. Tra questi paesi spicca il Regno Unito con una riduzione del 37.6%, e che nel 2019, in anticipo rispetto all'Unione Europea, ha dichiarato di voler eliminare del tutto le emissioni di gas serra entro il 2050. Il traguardo raggiunto dal Regno Unito è stato possibile grazie alla creazione di un carbon *price floor* che ha affiancato il meccanismo dell'ETS evitando che il prezzo della CO₂ raggiungesse livelli troppo bassi.

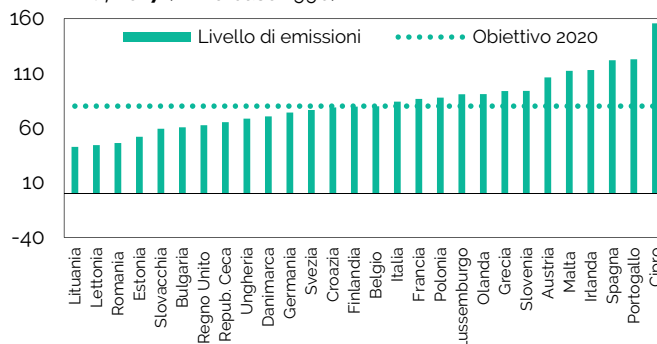
La quota di energia rinnovabile in Europa è pari al 17.5% nel 2017 (**Figura 3**), quasi raddoppiata rispetto ai valori del 2004 (8.5%). Gli sviluppi tecnologici e l'abbassamento dei costi hanno favorito il recente

FIGURA 1. INDICE DI VARIAZIONE DELLE EMISSIONI GAS SERRA IN EU (Anno base 1990)



Fonte: Eurostat

FIGURA 2. INDICE DI EMISSIONE DI GAS SERRA PER PAESE MEMBRO, 2017 (Anno base 1990)



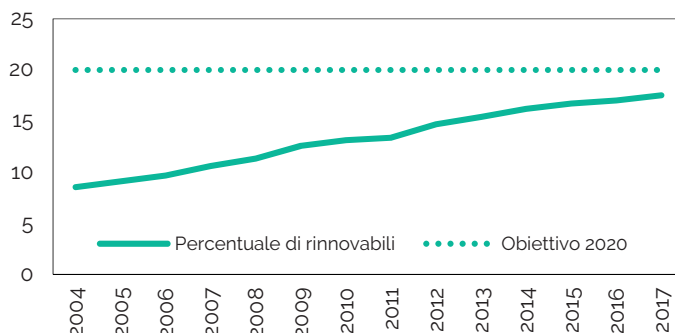
Fonte: Eurostat

aumento. Il paese più virtuoso è stato la Svezia, raggiungendo il 54.5%, mentre ancora 5 paesi hanno una quota di energia rinnovabile inferiore al 10%. Per facilitare il percorso dei paesi verso gli obiettivi di Europa 2020, il *target* generale del 20% è stato tradotto da ogni paese UE in un *target* nazionale. Solo 11 paesi hanno raggiunto e superato il loro obiettivo (**Figura 4**). Tra questi l'Italia ha raggiunto il suo obiettivo (17%) già nel 2014, e nel 2017 la quota di energia rinnovabile presente si attestava a 18.27%.

L'obiettivo di migliorare del 20% l'efficienza energetica è ancora molto lontano dal suo raggiungimento. In termini assoluti si tratterebbe di scendere sotto la soglia dei 1483 Mtoe (milioni di tonnellate equivalenti di petrolio), ma dopo un sensibile avvicinamento nel 2014 il consumo di energia primaria è costantemente aumentato (**Figura 5**). L'Italia ha invece raggiunto il suo obiettivo già nel 2012, per poi toccare il minimo storico nel 2014. Anche in questo caso la crisi economica ha giocato un ruolo fondamentale nella riduzione del consumo di energia primaria in Italia.

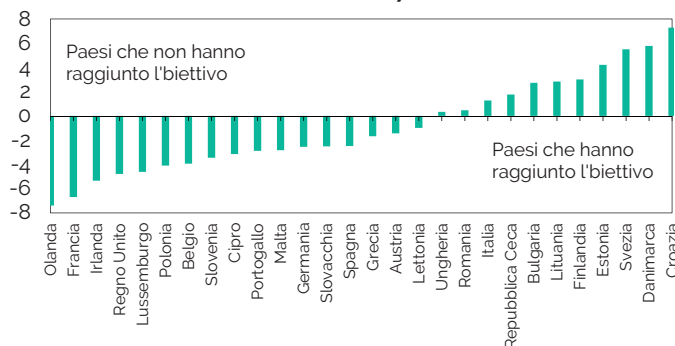
I dati mostrano che anche per i *target* del terzo pacchetto energia rimangono diversi passi in avanti da compiere. Il raggiungimento del solo obiettivo della riduzione di gas serra rende palesi i pochi investimenti effettuati nell'ultimo decennio. La congiuntura con la crisi economica ha fatto sì che la produzione di gas serra si contraesse ma ha anche limitato l'impiego di fondi per la crescita dell'energia rinnovabile e dell'efficienza energetica. La crisi economica ha infatti pesato molto sui bilanci dei paesi europei che si sono trovati alle prese con debiti pubblici molto elevati. L'importanza del *Green Deal* è quindi fondamentale per dare un segnale sul lungo termine, tuttavia spetta ai singoli paesi membri concretizzare i *target* fissati a livello comunitario.

FIGURA 3. PERCENTUALE DI ENERGIA RINNOVABILE SUL CONSUMO FINALE



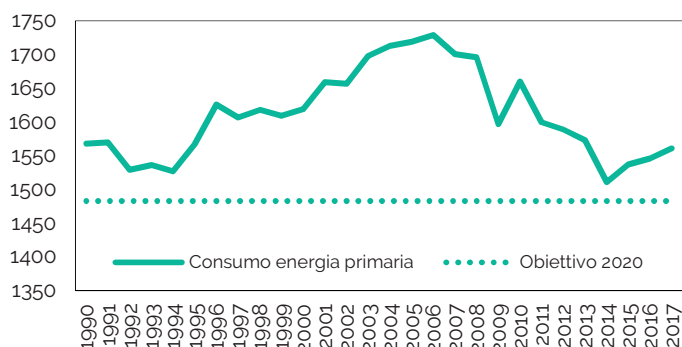
Fonte: Eurostat

FIGURA 4. DISTANZA DAGLI OBIETTIVI DI PENETRAZIONE DELL'ENERGIA RINNOVABILE NEL 2017 (%)



Fonte: Eurostat

FIGURA 5. ANDAMENTO DEL CONSUMO ENERGIA PRIMARIA (Mtoe)



Fonte: Eurostat

LE DIFFICOLTÀ PER UN ACCORDO COMUNE A LIVELLO MONDIALE

La 25^a Conferenza della Parti (COP), lo strumento dell'ONU per il coordinamento delle politiche nell'ambito dell'*United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) si è svolta a Madrid, presieduta dal governo cileno, con la partecipazione di 197 delegazioni.

A un anno dall'entrata in vigore dell'accordo sul clima di Parigi, fissata per il 2020, la COP25 aveva il compito di definire i dettagli del mercato globale delle emissioni di CO₂ previsto dall'Articolo 6 dell'Accordo di Parigi come mezzo per supportare gli Stati nel raggiungimento dei limiti autodeterminati.

Il meccanismo dovrebbe consentire ai paesi con basse emissioni di vendere l'eccesso ai paesi con emissioni maggiori, rispetto a un *cap* predefinito. Alcuni paesi, tra cui Brasile, Australia, Russia, Arabia Saudita, India e Cina hanno tentato di portare l'accordo su un disegno soft del meccanismo che ad esempio consentisse il doppio conteggio dei crediti ottenuti da progetti di contenimento sviluppati congiuntamente da più paesi.

L'Unione Europea, che per prima e da tempo ha implementato al suo interno un mercato delle quote di emissioni, insieme a un gruppo di paesi di dimensioni minori, ha tuttavia respinto l'idea di un meccanismo indebolito, preferendo rimandare la decisione in attesa che i tempi siano maturi per accordi più ambiziosi.

La mancanza di un accordo è stata tuttavia percepita dall'opinione pubblica come un fallimento dei negoziati sul clima e come un indebolimento dell'Accordo di Parigi, già minato dalla mancata ratifica da parte degli Stati Uniti. Questi, oltre a essere imputati come indiretti protagonisti del fallimento della COP di Madrid, sono accusati anche di orientare sulla loro strada sempre più paesi. Una nota positiva è che nonostante gli Stati Uniti si siano ritirati dall'accordo, hanno raggiunto dei soddisfacenti risultati in tema decarbonizzazione. Molte decisioni di politica ambientale non vengono prese a livello federale ma da quello statale o dalle singole città.

Pur ponendosi come promotrice della spinta verso la decarbonizzazione, anche l'Unione Europa ha ricevuto diverse critiche. La previsione dell'imposizione di dazi per evitare il *carbon leakage* rischia di tradursi in un approccio isolazionista in aperto contrasto con la necessità di trovare soluzioni comuni con gli altri paesi nella lotta al cambiamento climatico.

Nonostante le critiche e gli scarsi risultati ottenuti dalla COP, la discussione portata avanti ha avuto il pregio di avviare un dibattito anche nel mondo accademico per trovare una soluzione al problema del complesso coordinamento a livello globale delle politiche relative alle emissioni inquinanti.

L'accordo di Parigi prevede un meccanismo di trasferimento monetario dai paesi più inquinanti a quelli con meno emissioni. I paesi industrializzati pur riconoscendo la necessità che la decarbonizzazione non ostacoli la crescita dei paesi emergenti temono fenomeni di *free-riding*: un sostegno economico potrebbe tradursi nella mancata responsabilizzazione di questi paesi e in un annullamento degli sforzi dei paesi virtuosi attraverso una crescita globale delle emissioni. D'altra parte i paesi emergenti rifiutano l'idea di dover pagare il costo delle esternalità negative della crescita delle emissioni, a suo tempo non sostenuto dai paesi più industrializzati.

Alcuni osservatori (si veda ad esempio la proposta dell'economista ex presidente della Banca centrale indiana Raghuram Rajan¹) hanno evidenziato la necessità di coordinare la gestione del fondo con il mercato globale delle emissioni. In primo luogo è necessario un criterio oggettivo che leghi

¹ *A fair and simple way to tax carbon emissions*, Raghuram Rajan, Financial Times 17/12/2019.

il contributo di ogni paese (positivo o negativo) al fondo. Ad esempio la distanza delle emissioni pro-capite, valutate in un dato momento, rispetto al valore medio globale. Questo consentirebbe di dare attuazione alle previsioni dell'Accordi di Parigi fornendo ai paesi emergenti che hanno emissioni più basse risorse finanziarie per gestire la transizione. Questo potrebbe rendere più accettabile un meccanismo di penalizzazione della crescita delle emissioni (gestibile anche tramite scambio di quote) che, sebbene applicato a tutti i paesi con le stesse regole, sarebbe meno gravoso per i paesi emergenti che, attraverso i finanziamenti ricevuti, possono scegliere se investire in tecnologie più pulite o comprare le quote per emettere di più.

Queste proposte possono avere un ruolo importante nel raggiungere l'alto grado di cooperazione internazionale necessario per affrontare questa difficile questione e in previsione dei prossimi appuntamenti internazionali. A giugno 2020 si terrà la conferenza sui cambiamenti climatici di Bonn e l'Unione Europea ha fissato, nel settembre 2020, un vertice con la Cina in vista della COP 26 di Glasgow, in cui si avrà una nuova occasione per definire i prossimi passi.