

A photograph of a dense forest with tall, slender trees. Sunlight filters through the canopy, creating a bright, hazy atmosphere with visible light rays. The scene is captured from a low angle, looking up at the trees.

01

# Energia e Clima



# Il *Green Deal* alla prova di forza con una crisi economica all'orizzonte

*La proposta di legge sul clima, un Regolamento che introdurrebbe direttamente l'obiettivo di completa decarbonizzazione al 2050 negli ordinamenti degli Stati membri oltre che una revisione dei target al 2030 entro settembre a fronte di un'analisi costi-benefici e della Direttiva Governance, arriva nel momento in cui il mondo è "in pausa" e i timori per l'andamento dell'economia reale nei prossimi mesi si fanno sempre più forti. La sfida per trasformare la lotta al clima in una opportunità di crescita dirottando gli aiuti in quel settore appare sempre più ardua.*

Il vasto piano di riforme previsto dal *Green Deal* ([COM\(2019\) 640](#)) europeo inizia a prendere forma dopo la pubblicazione delle prime proposte da parte della Commissione Europea. Tra queste spicca la legge europea sul clima ([COM \(2020\) 80](#)) che stabilisce il percorso di graduale riduzione delle emissioni di gas serra fino al raggiungimento della neutralità climatica nel 2050. Il conseguimento di un così ambizioso obiettivo è contornato da una serie di misure a supporto che coinvolgono tutti i settori. Sono infatti state avviate le prime 4 consultazioni sulla revisione della [fiscalità energetica](#), la [carbon-tax alle frontiere](#), la [strategia industriale](#) e il [patto europeo per il clima](#) per avvicinare i cittadini alle nuove politiche climatiche. Queste riforme, che in totale sono circa 40, dovranno definire, entro il 2021, il quadro normativo completo del settore energetico come avvenuto in passato prima con il *Third Energy Package* e poi con il più robusto [Clean Energy Package](#).

I lavori della Commissione nell'ambito del *Green Deal* hanno finora rispettato la tabella di marcia dimostrando ancora una volta la volontà ad agire prontamente in contrasto ai cambiamenti climatici. Le riforme sono però ancora in una fase di valutazione iniziale e le varie proposte dovranno poi passare al vaglio del Parlamento Europeo e dal più incerto voto del Consiglio Europeo.

La congiuntura con la crisi sanitaria mondiale, dovuta al diffondersi dell'epidemia da coronavirus, ha messo tuttavia in ombra le azioni della Commissione Europea sul *Green Deal*. In poco più

di un mese dal primo contagio in Europa, i Governi dei vari Stati si sono trovati a fronteggiare una crisi con misure che limitano la circolazione dei cittadini e le attività economiche considerate non essenziali. La crisi ha rapidamente intaccato gli indici azionari che registrano un calo superiore a quello del 2008. I tradizionali interventi espansivi della politica monetaria faticano con i soliti strumenti a frenare il contagio delle vendite, ma non per questo non possono avere un ruolo rilevante. Dovrebbero in primo luogo ricorrere a tutti gli strumenti monetari disponibili a supporto di quelli fiscali per assicurare la liquidità ai mercati e contrastare l'effetto del crollo dei mercati finanziari. All'ultima riunione dei G7 i Ministri delle finanze e i Governatori delle banche centrali hanno promesso l'utilizzo di tutti gli strumenti appropriati ma non è chiaro cosa ciò significhi ed è un impegno meno rassicurante del *whatever it takes* di Draghi nel 2012. L'immediata risposta della Fed è stata la riduzione dei tassi, la BCE li ha per ora mantenuti invariati, ma ha deciso un pacchetto che include l'aumento del *quantitative easing* e il rifinanziamento del lungo termine destinato al sistema bancario. Le modalità di comunicazione non hanno però rassicurato i mercati, mostrando l'assenza di *leadership* dell'era post Draghi. L'impatto sull'economia reale sarà invece più significativo quanto più si protrarrà l'epidemia. Le stime di crescita sono al momento difficili da effettuare, ma l'attuale previsione di un possibile aumento del PIL europeo nel 2020 verrà presto abbandonata.

In questo contesto, le risorse degli Stati membri verranno assorbite interamente per risolvere la crisi economica in atto, lasciando poco margine a investimenti connessi al rilancio della decarbonizzazione. Una sfida ancora più complessa rimane lo stanziamento dei fondi promessi dalla Commissione Europea nei prossimi 10 anni, pari a circa 1000 miliardi, che potrebbero essere dirottati altrove con il prolungarsi della crisi.

A livello internazionale si registra una situazione analoga. Gli incontri sul clima sono stati sospesi almeno fino alla fine di aprile e poco viene fatto per la preparazione di quelli futuri: a giugno 2020 è prevista la Conferenza sui cambiamenti climatici di Bonn e a settembre un vertice tra Europa e Cina in vista della prossima COP 26 di Glasgow. Quest'ultima, che avrebbe dovuto risollevare il fallimento della precedente COP 25 di Madrid in cui non era stato raggiunto un accordo comune per un mercato globale delle emissioni di CO<sub>2</sub>, non è al momento rinviata, ma la situazione attuale potrebbe svuotarla dei suoi contenuti.

## LA LEGGE EUROPEA SUL CLIMA

La novità della legge europea sul clima è la fissazione dell'obiettivo di 0 emissioni nette al 2050. Si tratta infatti di un Regolamento europeo che, una volta portato a termine, sarà vincolante e direttamente applicabile a tutti gli Stati membri. La riduzione delle emissioni sarà accompagnata dalla rimozione di quelle già presenti nell'atmosfera attraverso soluzioni naturali come la riforestazione o attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie come i *carbon capture storage*, in modo da bilanciare i settori per cui la completa decarbonizzazione risulta più difficile con le attuali tecnologie. Per attenuare le differenze tra i livelli di partenza degli Stati membri dell'Unione è inoltre stabilito che l'obiettivo al 2050 è fissato a livello europeo, per cui i singoli Stati potranno intervenire con velocità diverse.

La valutazione dei progressi a livello europeo verrà effettuata a partire dal 2023 ogni 5 anni e laddove le misure realizzate non fossero sufficienti la Commissione potrà intervenire attraverso

raccomandazioni rivolte al singolo Stato il quale dovrà dare motivazione del mancato intervento. Il campo d'azione delle raccomandazioni non è tuttavia chiarito dalla Commissione la quale si limita a rendere nota la loro congruità con i principi dei trattati europei.

Su un piano giuridico inoltre la nuova legge europea stabilisce l'attribuzione alla Commissione del potere di adottare atti delegati per il perseguimento della neutralità climatica per un periodo di tempo indefinito. Si tratta di atti soggetti a limiti rigorosi in quanto non possono modificare gli elementi essenziali della normativa e il suo contenuto, e la possibilità di revoca della delega appartiene al Parlamento e al Consiglio Europeo. La concessione di una delega a tempo indefinito è dunque dettata dalla continua evoluzione della questione climatica e dalla necessaria tempestività d'intervento.

La legge europea sul clima richiede una revisione al rialzo dei *target* fissati per il 2030 dal *Clean Energy Package* che prevedono una riduzione di gas serra del 40% rispetto ai valori del 1990, sostenuta da un miglioramento dell'efficienza energetica del 32,5% e da una penetrazione delle rinnovabili sui consumi finali pari al 32%. La valutazione d'impatto in corso, basata sui piani nazionali degli Stati membri, consentirà alla Commissione, entro settembre 2020, di definire il nuovo *target* in un *range* tra il 50% e il 55% e di integrare la legge europea sul clima di conseguenza.

## L'INTEGRAZIONE CON I PIANI NAZIONALI INTEGRATI PER L'ENERGIA E IL CLIMA

La rapidità con cui i nuovi *target* vengono fissati dalla Commissione si scontra con la lentezza dell'approvazione dei Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC) da parte degli Stati membri ([Direttiva governance 2018/1999](#)). I PNIEC contengono le politiche necessarie per il raggiungimento dei *target* al 2030 previsti dal *Clean Energy Package* e sono quindi l'elemento di connessione tra le richieste della Commissione e la loro applicazione diretta.

A fine 2019 era previsto il secondo invio dei PNIEC alla Commissione con le integrazioni richieste da

quest'ultima un anno prima, ma a oggi ne mancano ancora 7. In particolare, tra questi pesano le assenze della Germania alle prese con la contrattazione con i singoli *lander* per la chiusura delle centrali a carbone (fissata per il 2038) e la Francia che deve affrontare la delicata questione di come ridurre la vasta produzione di energia nucleare. La valutazione dei nuovi PNIEC è prevista per giugno 2020, ma date le premesse e la possibile crisi economica che farà seguito all'epidemia da coronavirus, sembra molto difficile rispettare tali tempistiche. La legge europea sul clima pur richiamando la necessità di una modifica della Direttiva sulla *governance* nella parte relativa al monitoraggio dei progressi degli Stati membri non modifica le tempistiche per una possibile integrazione di nuovi *target*. Nella Direttiva *governance* è infatti previsto un possibile aggiornamento dei *target* entro giugno 2023 che in seguito a una fase di consultazione con la Commissione entrerebbero in vigore nel 2024.

Il 2020, ultimo anno del periodo di monitoraggio previsto dal *Third Energy Package*, vedrà un brusco calo delle emissioni di CO<sub>2</sub> in molti paesi europei in conseguenza al blocco imposto a molte imprese e ai cittadini per evitare la diffusione del coronavirus. L'obiettivo del 20% di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, previsto al termine del 2020, sarà dunque alla portata di molti paesi. Tuttavia, il calo delle emissioni sarà probabilmente temporaneo e il rischio è quello di vedere un forte rimbalzo delle emissioni di CO<sub>2</sub> nella fase successiva all'epidemia. Molti paesi, favoriti da prezzi molto bassi delle *commodities*, potrebbero infatti incoraggiare la ripartenza economica con meno attenzioni agli obiettivi emissivi.

## LE MISURE A SOSTEGNO DELLA EUROPEAN CLIMATE LAW

Entro giugno 2021 la Commissione ha previsto di riesaminare tutte le politiche necessarie per conseguire le riduzioni di emissioni di gas serra supplementari che verranno fissate per il 2030. Le misure fondamentali che verranno intraprese per il raggiungimento dei nuovi *target* coinvolgono tutti i settori dell'economia europea.

## REVISIONE TASSAZIONE ENERGETICA

La revisione della direttiva sulla tassazione energetica (2003/96) è parte integrante del *Green Deal* e dopo il primo fallimento di una sua modifica, avvenuto nel 2015, la Commissione ha riaperto la consultazione. Il problema principale è la persistenza dei sussidi ai combustibili fossili. Le aliquote degli Stati membri non sono uniformi e vengono applicate in combinazione a una vasta gamma di esenzioni e riduzioni fiscali, al fine di salvaguardare la competitività delle industrie nazionali, che però si dimostrano incentivi indiretti ai combustibili fossili. Inoltre alcuni settori come il trasporto aereo e marittimo sono totalmente esenti dalla tassazione energetica mentre il trasporto terrestre risulta il più colpito. Questo contesto aumenta la frammentazione del mercato interno e distorce le condizioni di parità di trattamento tra i settori dell'economia coinvolti.

È dunque necessario un allineamento della tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità tra i vari Stati membri attraverso una modifica dell'attuale struttura delle aliquote e una maggiore uniformità nell'utilizzo di sgravi fiscali. Gli interventi previsti sono:

- revisione dell'aliquota minima per le accise considerando fattori quali inflazione, contenuto energetico dei prodotti e le emissioni di gas serra al fine di allinearla alle politiche climatiche del *Green Deal*
- inclusione nella tassazione energetica del settore aereo e del settore marittimo
- riduzione della tassazione sui nuovi prodotti energetici meno inquinanti (ad esempio i carburanti alternativi avanzati nei trasporti che attualmente sono tassati come quelli tradizionali).

## CARBON BORDER ADJUSTMENTS MECHANISM COME SI CONCILIA CON L'ETS?

Dal momento che la lotta ai cambiamenti climatici non è condivisa allo stesso modo dai diversi paesi al di fuori dell'Unione Europea (UE) esiste il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio.

La rilocalizzazione delle emissioni di carbonio si verifica quando la produzione viene trasferita

dall'UE ad altri paesi con minori ambizioni di riduzione delle emissioni o quando i prodotti dell'UE vengono sostituiti da importazioni ad alta intensità di carbonio. Se questo rischio si materializzasse, non ci sarebbe alcuna riduzione delle emissioni globali e ciò vanificherebbe gli sforzi dell'UE e delle sue industrie per raggiungere gli obiettivi climatici globali sottoscritti nell'Accordo di Parigi.

In tale contesto, un meccanismo di adeguamento del prezzo del carbonio alle frontiere garantirebbe che il prezzo delle importazioni rispecchi in modo più accurato il loro contenuto di carbonio. La misura, la cui entrata in vigore è prevista per giugno 2021, dovrebbe essere progettata per conformarsi alle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio e ad altri obblighi internazionali dell'UE. Sarebbe un'alternativa alle misure che attualmente affrontano il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio nel sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS).

Dal 2013, il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio è stato affrontato per quei settori disciplinati dall'ETS dell'UE che sono esposti al rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (come ad esempio l'acciaio) concedendo quote gratuite, basate sulle prestazioni di emissione dei migliori impianti nell'ambito del sistema. La direttiva ETS prevede che questo sistema continuerà almeno fino al 2030. Inoltre, poiché il prezzo del carbonio è incorporato nei prezzi dell'elettricità e trasmesso ai consumatori, diventando una fonte indiretta di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio per alcuni settori ad alta intensità energetica, gli Stati membri hanno la possibilità di compensare alcune industrie ad alta intensità energetica per l'aumento dei prezzi dell'elettricità derivante dall'ETS, a condizione che rispettino le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato.

Il rischio è quello di avere sovrapposizioni nell'applicazione del *carbon border adjustments* e dell'ETS andando così a conferire alle industrie ad alta intensità energetica sia le quote gratuite di CO<sub>2</sub> sia una protezione sui prezzi attraverso i dazi alla frontiera. Il meccanismo dovrebbe, quindi,

essere disegnato in parallelo a quello dell'ETS in modo che le due misure abbiano il medesimo fine.

La COP 25 di Madrid avrebbe dovuto definire i dettagli per un mercato globale delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Il meccanismo dovrebbe consentire ai paesi con basse emissioni di vendere l'eccesso ai paesi con emissioni maggiori. 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. Tuttavia l'Unione Europea ha respinto questa possibilità rimandando la decisione e facendo naufragare un possibile accordo meno ambizioso tra tutti i paesi ([Newsletter 239](#)).

## EUROPEAN INDUSTRIAL STRATEGY

La nuova strategia industriale per un'Europa competitiva a livello mondiale, verde e digitale (COM(2020) 102) rappresenta il punto di partenza verso un nuovo piano industriale dell'UE per i prossimi anni, nel rispetto dei nuovi obiettivi di decarbonizzazione contenuti nel *Green Deal* europeo. La prospettiva è quella di supportare una profonda trasformazione dell'industria europea promuovendo i principi dell'economia circolare, la digitalizzazione delle aziende e la riduzione delle emissioni, senza però danneggiare la competitività degli attori europei su scala internazionale e garantendo una transizione energetica che tuteli i lavoratori e le regioni più deboli.

Tre sono le priorità cardine che dovranno guidare la nuova strategia industriale dell'UE:

1. rendere l'Europa climaticamente neutra entro il 2050
2. mantenere la competitività mondiale dell'industria europea
3. plasmare il futuro digitale dell'Europa.

Al fine di realizzare questi obiettivi, verranno promosse dalla Commissione Europea una serie di iniziative volte a incoraggiare l'innovazione industriale, rafforzare il mercato unico europeo, incentivare programmi di formazione del personale e consolidare il ruolo delle piccole e medie

imprese (PMI). Tra le misure annunciate rientrano in particolare: un nuovo piano di azione sulla proprietà intellettuale; il riesame delle norme dell'UE in materia di concorrenza; la lotta alla concorrenza sleale; il sostegno alla decarbonizzazione delle industrie ad alta intensità energetica; un piano di azione per le materie prime essenziali ed i prodotti farmaceutici. Questo pacchetto di iniziative sarà affiancato da un'apposita strategia dedicata alle PMI e da nuove misure per rimuovere le barriere che ostacolano il funzionamento del mercato unico.

Nota a parte, infine, merita la rinnovata enfasi sulle cosiddette Alleanze Industriali tra settore pubblico e attori privati, prendendo spunto dai buoni risultati ottenuti negli ultimi anni nei settori delle batterie elettriche (*European Battery Alliance*), delle plastiche e della microelettronica. Il primo passo in questa direzione è l'annuncio della creazione di un'alleanza per l'idrogeno pulito, alla luce del ruolo che questo elemento potrebbe giocare per la decarbonizzazione del mercato del gas europeo, specie rispetto ad alcuni comparti industriali ad alta intensità energetica.

L'iniziativa vedrà la luce nell'estate 2020, grazie anche al sostegno di alcuni Stati membri guidati da Olanda e Germania, di vari attori industriali e di alcuni produttori energetici attivi nella catena produttiva dell'idrogeno. Nelle intenzioni della Commissione, questa alleanza sarà seguita da un'alleanza per industrie a basse emissioni di carbonio, un'alleanza su *cloud* e piattaforme industriali e un'alleanza sulle materie prime.

Il problema per il raggiungimento di un'industria a 0 emissioni nette è che i processi industriali di

settori come l'acciaio non sono possibili, con le tecnologie attuali, senza l'utilizzo di fonti fossili. Per decarbonizzare l'industria pesante sono necessari molti investimenti in nuove tecnologie che nel breve termine sembra difficile poter stanziare. La fase che seguirà l'epidemia da coronavirus richiederà infatti l'intervento dei governi per sostenere la ripresa della produzione industriale, già in calo nell'ultimo trimestre del 2019.

## EUROPEAN CLIMATE PACT

Il nuovo patto europeo ha l'obiettivo di creare nuove forme di coinvolgimento di tutti gli stakeholders interessati, e dei cittadini europei in senso lato, rispetto all'implementazione del *Green Deal*, così da aumentare la legittimità dell'azione dell'UE e massimizzare le possibilità di realizzazione degli obiettivi preposti.

L'iniziativa sarà incentrata sulla creazione di una serie di occasioni di dialogo tra cittadini e istituzioni UE, tramite apposite assemblee e comitati di dialogo sociale. L'idea alla base dell'*European Climate Pact* è di raggiungere il maggior numero di persone possibile. In questo senso, questi incontri si svolgeranno sia fisicamente che tramite piattaforme virtuali, mirando a sensibilizzare i cittadini rispetto ai problemi causati dal cambiamento climatico, ma anche cercando di ricevere riscontri e idee sull'azione dell'Unione in questo ambito. La dimensione urbana avrà particolare rilievo, sfruttando anche il lavoro già messo in moto dal Patto dei Sindaci dell'UE (*EU Covenant of Mayors*); un'iniziativa che ha come obiettivo la creazione di un insieme coordinato di progetti per la lotta ai cambiamenti climatici.