



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 17 settembre 2020
(OR. en)

10865/20

CLIMA 189
ENV 518
ENER 292
TRANS 400
AGRI 276
ECOFIN 809
COMPET 408
IND 137
MI 335

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	17 settembre 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2020) 562 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2020) 562 final.

All.: COM(2020) 562 final



Bruxelles, 17.9.2020
COM(2020) 562 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa

Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini

{SEC(2020) 301 final} - {SWD(2020) 176 final} - {SWD(2020) 177 final} -
{SWD(2020) 178 final}

Piano per l'obiettivo climatico 2030

1. AFFRONTARE LA CRISI CLIMATICA CON MAGGIORE DETERMINAZIONE

La crisi climatica rimane la sfida decisiva del nostro tempo. Gli ultimi cinque anni sono stati i più caldi mai registrati. Fino al 2019 la temperatura media globale era aumentata di 1,1 °C rispetto ai livelli preindustriali. Gli effetti del riscaldamento globale sono incontestabili, con l'aumento di siccità, forti precipitazioni e altri eventi meteorologici estremi. Dobbiamo agire con urgenza e continuità per preservare la salute, la prosperità e il benessere delle persone in Europa e in tutto il mondo. Le recenti relazioni dell'IPCC sui cambiamenti climatici e il riscaldamento globale di 1,5 °C, sul suolo e sugli oceani e la criosfera hanno sottolineato gli effetti disastrosi che si produrrebbero se non si fermassero i cambiamenti climatici. I cittadini dell'UE sono giustamente sempre più preoccupati. Nove su dieci considerano questo fenomeno un problema grave. L'UE è in prima linea nella lotta globale contro i cambiamenti climatici e la Commissione è determinata a far sì che l'UE adotti ulteriori provvedimenti fin da subito.

La presidente della Commissione ha assegnato al Green Deal europeo¹ la massima priorità politica, con l'obiettivo di trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. Abbiamo bisogno di tutelare, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE, di proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e climatica e dalle relative conseguenze e di assicurare una trasformazione inclusiva basata su una transizione giusta, in modo da non lasciare indietro nessuno. Oggi la Commissione pone il nostro continente su un percorso sostenibile per realizzare questo obiettivo e conseguire la neutralità climatica entro il 2050.

Il mondo sta attraversando una crisi sanitaria con un impatto socioeconomico senza precedenti che deve essere affrontata con urgenza; tuttavia i nostri sforzi per far fronte a questa crisi non devono accelerarne o aggravarne un'altra. Rinviare l'azione per il clima o revocarne le misure non è un'opzione praticabile per l'Unione europea. Se lasciata senza controllo, la crisi climatica in corso avrà per il nostro ambiente naturale, la nostra salute e i nostri mezzi di sussistenza conseguenze vitali che saranno ben più forti di quelle dell'attuale crisi sanitaria. Le perturbazioni economiche a lungo termine e le conseguenze nefaste di natura sociale derivanti dall'inerzia supererebbero di gran lunga i costi generati oggi dagli investimenti in un'azione per il clima ambiziosa.

L'inedita risposta economica europea alla COVID-19 offre un'opportunità unica per accelerare la transizione verso un'economia climaticamente neutra, investendo nella necessaria trasformazione e garantendo che ciò avvenga in modo giusto e socialmente equo. Next Generation EU e il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, con un peso complessivo di oltre 1 800 miliardi di EUR, offrono una capacità d'intervento significativa per contribuire a realizzare la duplice transizione verde e digitale cui l'Europa aspira. Per affrontare efficacemente la crisi economica e sfruttare al tempo stesso i vantaggi derivanti dal passaggio accelerato a un'economia pulita e sostenibile, è necessario che tali ambizioni siano pienamente recepite anche nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri.

Nel prossimo decennio l'UE continuerà a far leva sui solidi risultati già conseguiti in materia di azione per il clima e parallela crescita economica. Secondo le stime, nel 2019

¹ COM(2019) 640 final.

le emissioni dell'UE, compresi gli assorbimenti, sono diminuite del 25 % rispetto al 1990, mentre nello stesso periodo l'economia è cresciuta del 62 %. Ciò dimostra che possiamo affrontare i cambiamenti climatici e garantire contemporaneamente una crescita economica duratura e la creazione continua di posti di lavoro. La valutazione d'impatto che accompagna la presente comunicazione dimostra che, con l'attuazione di politiche adeguate, una riduzione delle emissioni del 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 è non solo economicamente praticabile, ma anche vantaggiosa per l'Europa.

L'attuale quadro delle politiche dell'UE da solo non ci consentirebbe di raggiungere i nostri obiettivi per il 2050 e onorare gli impegni assunti nel quadro dell'accordo di Parigi. Le proiezioni indicano che se ci limitiamo a continuare ad applicare la legislazione in vigore, entro il 2050 l'UE riuscirebbe a conseguire una riduzione del 60 % delle emissioni di gas a effetto serra. L'UE deve porsi obiettivi più ambiziosi per questo decennio ed evitare di lasciare un carico di lavoro maggiore alle generazioni future. Quanto più sarà limitato l'intervento dell'UE nei prossimi dieci anni, tanto più ripido e difficile sarà il percorso di riduzione dopo il 2030.

La Commissione propone pertanto di modificare l'attuale traiettoria di riduzione delle emissioni per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e di riprodurre la modifica nella proposta di legge europea sul clima.

Nella valutazione d'impatto e nell'ampio processo di consultazione condotto nel corso dell'ultimo anno, la Commissione ha esaminato attentamente gli effetti sulla nostra economia, sulla nostra società e sull'ambiente di una riduzione delle emissioni compresa tra il 50 % e il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. La valutazione d'impatto ha esaminato attentamente la combinazione degli strumenti di politica disponibili e il modo in cui ciascun settore dell'economia può contribuire al raggiungimento di tali obiettivi. Un percorso equilibrato, realistico e prudente verso la neutralità climatica entro il 2050 impone un obiettivo di riduzione delle emissioni del 55 % entro il 2030.

La presente comunicazione pertanto:

1. presenta un obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, comprensivo di emissioni e assorbimenti, di almeno il 55 % rispetto al 1990 entro il 2030 a livello dell'intera economia dell'UE;
2. prospetta una serie di interventi necessari in tutti i settori dell'economia e l'avvio della revisione dei principali strumenti legislativi per conseguire questo obiettivo più ambizioso;
3. prepara il terreno per un dibattito pubblico nell'autunno 2020 inteso ad accrescere il contributo dell'UE all'accordo di Parigi entro la fine dell'anno e getta le basi affinché la Commissione presenti proposte legislative dettagliate entro giugno 2021.

L'UE può e deve porsi un obiettivo del 55 % alla luce delle tre fondamentali considerazioni che seguono.

In primo luogo, si sono ottenute forti riduzioni delle emissioni a seguito della chiusura delle centrali a carbone e del risanamento dell'industria ad alta intensità energetica, mentre si è dimostrato più difficile ridurre le emissioni prodotte dai trasporti, dall'agricoltura e dall'edilizia, dove sussistono problemi particolari. Tuttavia per conseguire la neutralità climatica è necessario intensificare in modo significativo l'azione dell'UE in tutti i settori. Gli interventi in settori cruciali come l'uso del suolo e i trasporti

mostrano i loro frutti solo nel lungo periodo e necessitano perciò di un potenziamento già nel prossimo decennio, altrimenti i cambiamenti necessari dopo il 2030 dovrebbero prodursi in tempi irrealisticamente rapidi.

In secondo luogo, i rischi di dipendenza dal carbonio nel prossimo decennio sono troppo elevati, a causa dell'attuale assetto legislativo e di una naturale visione a breve termine nelle decisioni economiche adottate nel contesto della crisi della COVID-19. Affinché la pianificazione e le decisioni odierne in materia di investimenti siano coerenti con la transizione verso la neutralità climatica, sono urgentemente necessari segnali di investimento più chiari e più forti.

Infine, la scienza indica che i rischi climatici sono decisamente soggetti a un peggioramento. Rispetto alla quinta relazione di valutazione, le recenti relazioni speciali dell'IPCC hanno rilevato che vi sono rischi maggiori che il sistema terrestre giunga a punti di non ritorno, come il rallentamento della corrente del Golfo o l'instabilità della Groenlandia e delle calotte glaciali antartiche occidentali, a temperature inferiori. La crisi climatica è inoltre intrinsecamente legata alla perdita globale di biodiversità e le soluzioni devono affrontare in modo coerente entrambe le sfide. L'unica linea di condotta responsabile è quindi quella di intervenire ora, quando siamo ancora liberi di scegliere come, anziché andare avanti fino al punto in cui potrebbe essere troppo tardi.

Abbiamo la responsabilità di agire con decisione nell'interesse delle generazioni future. Se l'UE dimostra che è possibile farlo, molti governi e cittadini di tutto il mondo vedranno che la crescente prosperità può essere associata a un percorso che limiti i cambiamenti climatici globali ben al di sotto dei 2° C e si impegni a mantenerli a 1,5° C, salvaguardando il futuro del nostro pianeta. Eppure, anche con un'azione a livello mondiale, alcuni degli effetti negativi dei cambiamenti climatici continueranno a verificarsi. Per questo motivo l'UE continua ad adoperarsi anche in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, in Europa e a livello mondiale. Infine, per conseguire la neutralità climatica in Europa sono necessari investimenti in tecnologie, modelli aziendali, competenze, infrastrutture e cambiamenti dei comportamenti. La transizione verde modernizzerà la nostra economia, la renderà più innovativa, circolare e resiliente e sosterrà la sua competitività e prosperità globali negli anni a venire.

2. VANTAGGI ECONOMICI E SOCIALI DI OBIETTIVI CLIMATICI PIÙ AMBIZIOSI

Sulla base dell'analisi effettuata nella sua valutazione d'impatto, la Commissione conclude che il conseguimento di una riduzione del 55 % delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 non solo metterebbe l'UE sulla buona strada per conseguire la neutralità climatica, ma metterebbe anche le imprese e l'industria dell'UE in condizione di fungere da apripista a livello mondiale. L'analisi conferma inoltre che è possibile conseguire l'obiettivo di una maggiore riduzione delle emissioni di gas a effetto serra in modo responsabile e socialmente equo. Un obiettivo più ambizioso può stimolare una crescita economica sostenibile e accelerare la transizione verso l'energia pulita, ferma restando la necessità di affrontare le conseguenze sociali negative e attuare politiche adeguate a livello tanto dell'UE quanto degli Stati membri. Conseguire l'obiettivo di ridurre del 55 % le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 migliorerebbe inoltre il benessere dei cittadini dell'UE apportando benefici a latere significativi in termini di salute, migliore qualità dell'aria e riduzione del degrado ambientale, e sosterebbe fortemente la ripresa dopo la pandemia e la competitività e la resilienza a lungo termine dell'economia europea.

Raggiungere un obiettivo di riduzione delle emissioni del 55 % costituirà una sfida importante in termini di investimenti per i settori dell'industria, dei servizi, dei trasporti e dell'energia dell'UE, ma il ritorno di questi investimenti altro non è che la capacità delle imprese dell'UE di competere e dei nostri cittadini di prosperare. La crisi della COVID-19 ha colpito duramente l'economia dell'UE. Pur non avendo cambiato in modo significativo gli investimenti necessari per raggiungere un obiettivo di maggiore riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, essa ha probabilmente peggiorato le condizioni perché tali investimenti siano realizzati, il che deve essere controbilanciato da iniziative politiche forti a livello nazionale e dell'UE. Il piano dell'UE per la ripresa, con il suo dispositivo per la ripresa e la resilienza, è fondamentale affinché tali investimenti sostengano la transizione verde. Benché nel 2020 le emissioni nette di gas a effetto serra scenderanno, secondo le stime, del 30-35 % rispetto ai livelli del 1990, le medesime stime indicano che il rimbalzo dell'economia dopo la crisi della COVID-19 riporterà le emissioni ai livelli precedenti, a meno che non vengano adottate ulteriori misure. Sul riscaldamento globale non abbiamo ancora invertito la tendenza. Per conseguire la neutralità climatica entro il 2050, nei prossimi dieci anni avremo ancora bisogno di costruire nuove turbine eoliche, pulire la nostra industria e ristrutturare gli edifici per renderli efficienti sotto il profilo energetico e delle risorse. A tal fine dovremo far sì che le imprese dell'UE conquistino un posto di primo piano mediante lo sviluppo, la diffusione e la commercializzazione di soluzioni a basse emissioni di carbonio. Sarà ancora necessario rendere la mobilità molto più pulita, con veicoli a zero emissioni che siano ampiamente in grado di sostituire quelli convenzionali, un forte sviluppo del trasporto pubblico e un maggiore utilizzo dei modi di trasporto sostenibili e di soluzioni multimodali attraverso un'ampia gamma integrata di opzioni di mobilità pulita. Le tecnologie digitali saranno essenziali per garantire che l'UE consegua la neutralità climatica e rafforzi la sua competitività a livello mondiale. La transizione digitale e la transizione verde devono rafforzarsi a vicenda.

Il bilancio pluriennale dell'UE, insieme a Next Generation EU, destinerà almeno il 30 % della sua capacità d'intervento alla spesa per il clima e tutte le spese saranno in linea con l'accordo di Parigi e rispetteranno il principio del "non nuocere". I piani nazionali per la ripresa e la resilienza e la relativa spesa dovranno contribuire efficacemente alla transizione verde e a quella digitale o ad affrontare le sfide che ne derivano. L'uso mirato di questi fondi può stimolare investimenti significativi del settore privato. Dobbiamo associare la spesa per la ripresa con un'azione per il clima ambiziosa per evitare spreco di denaro, attivi non recuperabili e l'ulteriore fabbisogno di risorse che ne deriverebbe. In breve, in tempi in cui la liquidità è sempre più scarsa, non dovremmo investire automaticamente nella vecchia economia alimentata a carbone, bensì incoraggiare gli investimenti in tecnologie innovative e a basse emissioni di carbonio, rendendo l'Europa un'economia moderna e verde. Dobbiamo salvaguardare posti di lavoro, creare nuova occupazione e proteggere i redditi non solo per qualche mese o anno, ma per i prossimi decenni.

La ripresa e l'ecologizzazione della nostra economia possono trarre vantaggio da politiche strutturali e riforme politiche che incentivino la concorrenza nei mercati dei prodotti, affrontino la questione della corrispondenza tra domanda e offerta di competenze e forniscano l'istruzione e la formazione necessarie.

Una caratteristica fondamentale della transizione verde è il miglioramento dello stock di capitale dell'UE, che richiede maggiori investimenti iniziali, cui seguirà una riduzione del consumo di combustibili che, nel tempo, ripagherà gli investimenti iniziali. È necessario aumentare gli investimenti in campo energetico. Ogni anno, nel periodo 2021-2030, l'UE dovrà investire 350 miliardi di EUR in più rispetto al periodo 2011-2020, con un

aumento di circa 90 miliardi di EUR all'anno rispetto agli investimenti necessari per conseguire gli attuali obiettivi in materia di clima ed energia per il 2030. Oltre al sostegno pubblico, l'iniziativa per la finanza sostenibile orienterà gli investimenti privati verso una ripresa verde. La tassonomia dell'UE, la norma UE per le obbligazioni verdi e gli indici di riferimento per il clima saranno strumenti essenziali per avvicinare la finanza alle esigenze dell'economia reale.

In considerazione del nostro grande mercato interno, accelerare la transizione contribuirà a modernizzare l'intera economia dell'UE, ampliando le opportunità per essere leader nel settore delle tecnologie pulite e ottenere un vantaggio competitivo sui mercati mondiali. Anche lo sviluppo di nuove catene del valore e l'espansione di altre migliorerà l'autonomia strategica aperta degli ecosistemi industriali europei, contribuendo al passaggio a un'economia realmente circolare che, insieme alla digitalizzazione, sarà protagonista della modernizzazione necessaria per migliorare l'efficienza e la resilienza complessive dell'economia europea.

I nostri cittadini vogliono vivere in un'Europa moderna, sostenibile, equa e resiliente: essi sono partner fondamentali nella lotta ai cambiamenti climatici e possono sostenerla attraverso la mobilitazione politica e le loro scelte in qualità di consumatori. Possono contribuire in modo sostanziale alla decarbonizzazione con decisioni di acquisto e scelte di vita più sostenibili, ma hanno bisogno di poter contare su informazioni affidabili e facili da mettere in pratica.

L'edilizia e i trasporti sono, insieme all'industria, i settori che più consumano energia e rilasciano emissioni. La decarbonizzazione tanto dell'offerta quanto della domanda di energia è fondamentale per conseguire la neutralità climatica e può essere realmente conseguita migliorando nel contempo il benessere che i trasporti e l'edilizia abitativa assicurano ai nostri cittadini.

Una maggiore ambizione in termini di obiettivi climatici per il 2030 nel settore dell'edilizia può e deve essere socialmente giusta ed equa. Ad esempio, le spese di riscaldamento rappresentano un onere maggiore per i nuclei familiari a basso reddito rispetto a quelli più benestanti. I combustibili altamente inquinanti come il carbone sono inoltre di uso più comune tra le famiglie a basso reddito e particolarmente diffusi in determinate regioni d'Europa. Queste famiglie potrebbero risentire maggiormente delle conseguenze della transizione, in particolare se le emissioni di carbonio diventano più costose e non sono disponibili soluzioni a basse emissioni. Al fine di evitare effetti negativi sui consumatori vulnerabili, servono politiche sociali e di efficienza energetica che puntino alla ristrutturazione delle loro abitazioni contenendo l'impatto sulle bollette del riscaldamento e dell'energia elettrica.

La ristrutturazione degli edifici del nostro continente non solo riduce la bolletta energetica e le emissioni di gas a effetto serra, ma migliora anche le condizioni di vita e crea posti di lavoro a livello locale. La prossima iniziativa "Ondata di ristrutturazioni" risponderà alla duplice sfida dell'efficienza energetica e dell'accessibilità economica nel settore edilizio, concentrandosi sugli edifici con le prestazioni peggiori e affrontando il problema della povertà energetica anche per gli edifici pubblici, in particolare scuole, ospedali e strutture assistenziali. Al momento della ristrutturazione, sarà necessario porre particolare attenzione al finanziamento dell'investimento iniziale e alla capacità delle famiglie di gestirlo. Nello specifico, si renderà utile un sostegno mirato agli investimenti nell'efficienza energetica dei nuclei familiari a basso reddito e all'edilizia popolare. Dobbiamo pertanto elaborare politiche, stanziare fondi e proporre modalità diverse e innovative per organizzare l'ecologizzazione delle abitazioni e della mobilità, aiutando

nel contempo i gruppi sociali vulnerabili. La valutazione d'impatto della Commissione indica che una riduzione del 55 % delle emissioni conseguita attraverso un maggiore ricorso alla fissazione del prezzo del carbonio, reinvestendo il gettito che ne deriva nel sostegno alle famiglie a basso reddito, può evitare il problema delle ripercussioni sul loro reddito e, al tempo stesso, stimolare comunque il passaggio a tecnologie a basse emissioni di carbonio. Trasporti pubblici e privati puliti ed efficienti apporteranno notevoli benefici ai singoli cittadini e alle comunità. L'aumento della percentuale di trasporto pubblico e mobilità attiva, ossia camminare e andare in bicicletta, come anche della mobilità automatizzata, interconnessa e multimodale, unitamente a norme più rigorose in materia di inquinanti atmosferici e di emissioni di CO₂ per i veicoli, ridurrà drasticamente l'inquinamento provocato dai trasporti, soprattutto nelle città.

I nostri cittadini hanno molto da guadagnare da un'azione ambiziosa e risoluta per il clima. La riduzione delle emissioni di gas a effetto serra migliora le condizioni di vita e la salute, può creare occupazione e riduce la bolletta energetica.

Le politiche nell'ambito dei cambiamenti climatici e dell'energia sostengono la politica in materia di aria pulita in quanto concorrono a migliorare la salute dei cittadini dell'UE. Ciò è particolarmente vero per alcuni Stati membri dell'Europa centrale e orientale caratterizzati da livelli di inquinamento relativamente elevati. Una riduzione del 55 % delle emissioni di gas a effetto serra potrebbe contribuire a far calare ulteriormente l'inquinamento atmosferico, raggiungendo, entro il 2030, una riduzione complessiva del 60 % rispetto al 2015, che diminuirebbe i danni alla salute per almeno 110 miliardi di EUR rispetto ai livelli del 2015. Il rafforzamento dell'azione per il clima ridurrebbe inoltre i costi di controllo dell'inquinamento atmosferico di almeno 5 miliardi di EUR nel 2030 e contribuirebbe ad attenuare altri problemi ambientali come l'acidificazione.

Per quanto riguarda l'alimentazione e l'agricoltura, dalla valutazione d'impatto emerge che entro il 2030 la riduzione delle emissioni generata dal cambiamento delle scelte dei consumatori a favore di un regime alimentare sano potrebbero essere dello stesso ordine di grandezza delle opzioni tecniche disponibili per ridurre le emissioni nel settore². In linea con la strategia "Dal produttore al consumatore"³, i consumatori dovrebbero essere agevolati nella scelta di alimenti e regimi sostenibili e sani. Ciò aiuterebbe non solo il settore agricolo e alimentare ad abbattere le emissioni, ma migliorerebbe anche la salute dei consumatori e ridurrebbe i costi sanitari per la società e gli sprechi alimentari.

Obiettivi climatici più ambiziosi nei settori summenzionati possono avere effetti positivi sul PIL e sull'occupazione totale nell'UE. La valutazione d'impatto indica che, soprattutto in situazioni in cui l'economia registra risultati inferiori alla propria capacità, il PIL aumenterà grazie a investimenti derivanti da obiettivi climatici più ambiziosi. Analogamente, l'utilizzo del gettito connesso al carbonio in generale potrebbe portare a una riduzione della tassazione del lavoro, con effetti positivi sull'occupazione. Investire in un'economia circolare moderna contribuirà a creare nuovi posti di lavoro verdi e stabili in un mondo che sarà vincolato dai fattori climatici.

Non tutti gli Stati membri, i settori e le famiglie cominciano la transizione verso la neutralità climatica dallo stesso punto o hanno la stessa capacità di rispondere alle sfide della transizione. Conseguire obiettivi climatici più ambiziosi sarà probabilmente più impegnativo negli Stati membri e nelle regioni con una percentuale più alta di

² Una forte diminuzione del consumo di prodotti di origine animale destinati all'alimentazione potenzialmente potrebbe ridurre le emissioni di oltre 30 milioni di tonnellate entro il 2030.

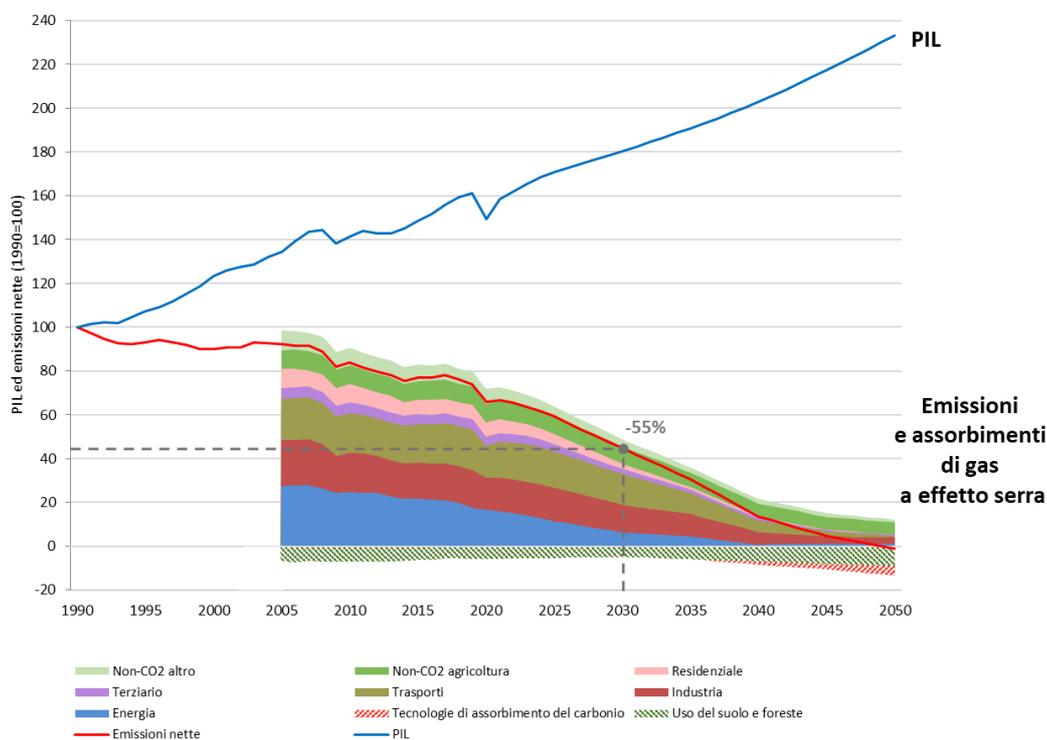
³ COM(2020) 381 final.

combustibili fossili nel mix energetico, maggiori emissioni di gas a effetto serra, intensità energetica più elevata e PIL pro capite più basso. Determinati settori ad alta intensità di carbonio e talune regioni la cui economia dipende in maniera significativa da tali settori si misureranno con trasformazioni sostanziali. Sarà necessario affrontare gli aspetti distributivi per garantire che nessuno resti indietro. Saranno necessarie competenze nuove e aggiornate, il che mette in evidenza la necessità di continuare a investire nell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita utilizzando tutti gli strumenti possibili e ad assicurare una forza lavoro diversificata e inclusiva. Nelle regioni in cui i settori industriali ad alta intensità di carbonio rivestono oggi una grande importanza sono necessarie politiche e investimenti mirati, sostenuti dal meccanismo per una transizione giusta.

A seguito di queste transizioni, il sistema energetico dell'UE sarà molto più sicuro e resiliente. I combustibili fossili, pur essendo così radicati nel nostro stile di vita da oltre 150 anni, sono esposti alla volatilità dei prezzi dei combustibili e a interruzioni dell'approvvigionamento. Oltre la metà del fabbisogno energetico dell'UE è coperto dalle importazioni. L'energia rinnovabile generata nell'UE riduce tale esposizione, aumentando in tal modo la sicurezza dell'approvvigionamento. Le importazioni nette di energia dovrebbero diminuire di oltre un quarto nel periodo 2015-2030. Una maggiore ambizione, che consenta di passare dall'attuale obiettivo per il 2030 a quello del 55 % e di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 consentirebbe di risparmiare 100 miliardi di EUR sulla spesa per le importazioni dell'UE nel periodo 2021-2030 e fino a 3 mila miliardi di EUR entro il 2050.

In sintesi, man mano che procediamo gradualmente verso la neutralità climatica entro il 2050, una maggiore ambizione dell'UE in materia di clima per il 2030 genera tanto opportunità economiche quanto un ambiente più pulito e sano per i nostri cittadini. Stando alle risposte fornite nell'ambito del processo di consultazione pubblica organizzato dalla Commissione per questa iniziativa, tale ambizione risponde alle aspettative di cittadini e portatori di interessi e conferisce alle autorità regionali e locali la facoltà di partecipare alla transizione verde e di trarne vantaggio. Essa garantisce posti di lavoro stabili, migliora la sicurezza, la resilienza e l'indipendenza energetiche dell'UE, stimola l'innovazione e getta solide basi per la prosperità economica.

Figura 1 - Percorso dell'UE verso una prosperità economica duratura e la neutralità climatica, 1990-2050



Se da un lato qualsiasi cambiamento strutturale rappresenterà una sfida, dall'analisi emerge che nel complesso l'economia e i cittadini trarranno beneficio da questi investimenti, soprattutto in considerazione delle disastrose conseguenze di un mancato intervento. Ad esempio, per i nuclei familiari a più basso reddito e per i settori ad alta intensità energetica e dipendenti dai combustibili fossili, che si troveranno di fronte a una sfida particolarmente impegnativa, serviranno politiche mirate per promuovere con determinazione una transizione giusta. In questo modo l'Europa costituirà, per tutte le altre regioni del mondo, un esempio pratico del fatto che il conseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi sarà foriero di un mondo più prospero, equo, resiliente e sano. A tale riguardo, l'impatto economico sarà più positivo se gli strumenti normativi consentiranno segnali di prezzo corretti e uno spostamento del carico fiscale, prevedendo che il gettito derivante dalla fissazione del prezzo del carbonio sia usato per ridurre le imposte aventi effetti distortivi o per investire nell'innovazione e nella modernizzazione verso un'economia verde.

3. AZIONE AMBIZIOSA IN TUTTI I SETTORI DELL'ECONOMIA DELL'UE

Come illustrato nel grafico precedente, per ridurre del 55 % le emissioni di gas a effetto serra saranno necessarie azioni in tutti i settori: solo con il contributo di tutti si può realizzare una transizione climaticamente neutra.

Le emissioni di CO₂ derivanti dalla combustione di combustibili fossili sono la principale fonte di emissioni di gas a effetto serra nell'UE. Insieme alle emissioni fuggitive diverse da CO₂ nel sistema energetico sono responsabili di poco più del 75 % delle emissioni di

gas a effetto serra dell'UE. Ciò evidenzia il ruolo centrale del sistema energetico nella transizione verso un'economia climaticamente neutra e la necessità di decarbonizzarlo interamente, nel rispetto della neutralità tecnologica.

Le altre sono per la maggior parte emissioni di CO₂ rilasciate dall'industria ed emissioni diverse da CO₂ provenienti dall'agricoltura e dai rifiuti. Ridurre il più possibile tutte le emissioni sarà fondamentale per limitare la necessità di compensare le emissioni residue in modo da conseguire la neutralità climatica. In tale contesto riveste particolare importanza il settore dell'uso del suolo dell'UE, dato che attualmente rappresenta la principale fonte di assorbimenti netti di CO₂ atmosferico su cui l'attività umana può influire. Con l'uso diffuso delle tecnologie digitali oggi ci sono molte più possibilità d'intervento per ridurre considerevolmente le emissioni globali⁴.

Sulla base dell'analisi contenuta nella valutazione d'impatto la Commissione è giunta alla conclusione che i contributi dei diversi settori presentati di seguito ci consentirebbero di ottenere una riduzione delle emissioni del 55 % entro il 2030 in modo responsabile.

Trasformazione del sistema energetico, compresi edifici, trasporti e industria

Per il conseguimento dell'obiettivo di riduzione del 55 % delle emissioni di gas a effetto serra, gli edifici e la produzione di energia elettrica possono realizzare le riduzioni più elevate e più efficienti in termini di costi, pari al 60 % o più rispetto al 2015. La rapida penetrazione delle energie rinnovabili, che stanno diventando la fonte di energia elettrica più efficiente sotto il profilo dei costi, l'applicazione del principio dell'"efficienza energetica al primo posto", l'elettrificazione e l'integrazione del sistema energetico saranno il motore del cambiamento in entrambi i settori.

Entro il 2030 la quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili dell'UE dovrebbe almeno raddoppiare rispetto ai livelli attuali, passando dal 32 % a circa il 65 % o più. L'espansione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili offrirà molte opportunità per sfruttare appieno le fonti europee, ad esempio l'energia eolica offshore. Le rinnovabili determineranno un elevato grado di decentramento dando ai consumatori l'opportunità di essere più partecipi, ai prosumatori di produrre, usare e condividere l'energia e alle comunità locali, in particolare quelle rurali, di incoraggiare gli investimenti locali in questo tipo di energia; sarà inoltre stimolata la creazione di nuovi posti di lavoro a livello locale.

La diffusione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili offre una grande opportunità per la decarbonizzazione in altri settori come quello del riscaldamento e del raffrescamento negli edifici e nell'industria. La valutazione d'impatto evidenzia che le energie rinnovabili usate per il riscaldamento e il raffrescamento raggiungerebbero una penetrazione di circa il 40 % nel 2030. Oltre all'uso diretto delle energie rinnovabili e dell'elettrificazione, sarà necessario ricorrere anche all'idrogeno rinnovabile per sostituire i combustibili fossili in alcuni processi industriali ad alta intensità di carbonio, per esempio come materia prima per alcuni processi chimici e per fornire calore ad alte temperature.

Il settore dell'edilizia, attualmente responsabile del 40 % dell'energia finale e del 36 % delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE, ha un vasto potenziale di riduzione efficiente in termini di costi. Oggi il 75 % del parco immobiliare dell'UE è inefficiente

⁴ <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/why-digitalization-is-the-key-to-exponential-climate-action/>

sotto il profilo energetico⁵. molte abitazioni sono ancora riscaldate con impianti obsoleti che utilizzano combustibili fossili inquinanti, quali carbone e petrolio. Per sfruttare appieno questa possibilità di miglioramento di qui al 2030 occorrerebbe almeno raddoppiare il tasso di ristrutturazione, attualmente pari all'1 % circa. In particolare è necessario aumentare nettamente le ristrutturazioni profonde dell'involucro degli edifici, la digitalizzazione intelligente e l'integrazione delle energie rinnovabili.

Con solo il 6 %, nel 2015 i trasporti erano il settore con la quota più bassa di energie rinnovabili⁶: entro il 2030 questa percentuale deve aumentare al 24 % circa attraverso l'ulteriore sviluppo e la diffusione dei veicoli elettrici, dei biocarburanti avanzati e di altri carburanti rinnovabili o a basso tenore di carbonio nel quadro di un approccio olistico e integrato. Un accesso sicuro alle batterie sarà essenziale per la diffusione dei veicoli elettrici, mentre l'idrogeno pulito sarà fondamentale per la decarbonizzazione dei trasporti pesanti e, attraverso i suoi derivati, del settore aereo e marittimo. La decarbonizzazione del mix energetico utilizzato nei trasporti entro il 2050 sarà sostenuta anche da un maggiore utilizzo della ferrovia e di altri modi di trasporto sostenibili, quali le vie navigabili interne e il trasporto marittimo a corto raggio, in particolare per il trasporto merci.

Gli aumenti previsti dell'uso della bioenergia entro il 2030 sono limitati rispetto a oggi. Per garantire che l'uso del suolo come pozzo di assorbimento possa continuare a potenziarsi e migliorare, occorre produrre la biomassa ad uso energetico nell'UE in modo sostenibile, riducendo al minimo l'impatto ambientale. Per limitare l'impatto sulla biodiversità, si dovrebbe ridurre al minimo l'uso, nella produzione di energia, di alberi interi e colture alimentari e foraggere, prodotti nell'UE o importati, ed evitare un'intensificazione non sostenibile dello sfruttamento forestale a fini bioenergetici. La produzione di bioenergia dovrebbe invece provenire da un migliore utilizzo della biomassa da rifiuti e residui e da una coltivazione sostenibile di colture energetiche, sostituendo piuttosto la produzione dei biocarburanti di prima generazione ottenuti da colture alimentari, in linea con i criteri di sostenibilità della direttiva sulle energie rinnovabili. La promozione della gestione sostenibile delle foreste, un'applicazione rigorosa della normativa esistente ed una più rapida attuazione dei criteri di sostenibilità contenuti nella direttiva sulle energie rinnovabili possono svolgere un ruolo essenziale a tale riguardo, unitamente al riesame previsto e alla possibile revisione di tale direttiva.

La valutazione d'impatto della Commissione indica che il consumo di energia finale e primaria dovrebbe diminuire ulteriormente nel 2030, con un risparmio del 36-37 % per quanto riguarda il consumo di energia finale (energia totale consumata dagli utenti finali) e del 39-41 % per il consumo dell'energia primaria (energia totale usata per soddisfare il fabbisogno di energia finale, ad es. il gas usato per produrre elettricità). Tale diminuzione richiederà politiche che affrontino gli ostacoli locali e non economici. Per esempio le norme dell'UE in materia di efficienza dei prodotti hanno già ridotto il fabbisogno energetico dei prodotti contemplati di circa il 15 %, con una diminuzione totale del 7 % delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE e la creazione di centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro⁷. Le azioni di questo tipo dovranno essere intensificate.

⁵ I nuovi edifici di oggi consumano solo la metà degli edifici tipici degli anni '80. Circa il 35 % degli edifici dell'UE ha più di 50 anni.

⁶ Calcolata secondo la metodologia illustrata nella direttiva (UE) 2018/2001.

⁷ Report on Ecodesign Impact Accounting, di prossima pubblicazione.

Con una riduzione del 55 % delle emissioni di gas a effetto serra si otterrebbe un nuovo mix energetico più verde: entro il 2030 il consumo di carbone diminuirebbe di più del 70 % rispetto al 2015 e quello di petrolio e gas rispettivamente di oltre il 30 % e del 25 %; viceversa la quota delle energie rinnovabili aumenterebbe, raggiungendo il 38-40 % del consumo finale lordo. Nel complesso questo nuovo mix delineerebbe un percorso equilibrato verso la neutralità climatica entro il 2050.

Per alcuni settori il potenziale di riduzione delle emissioni entro il 2030 è minore seppure sempre significativo ed efficiente sotto il profilo dei costi. Attualmente il trasporto su strada è responsabile di un quinto delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE: aumentate di oltre un quarto dal 1990, le emissioni di questo comparto potrebbero diminuire solo del 20 % circa tra il 2015 e il 2030, evidenziando la maggiore attenzione che occorrerà dedicarvi per intensificare la decarbonizzazione.

Tutti i settori dei trasporti (stradale, ferroviario, aereo e vie navigabili) dovranno contribuire allo sforzo di riduzione del 55 %. Una combinazione intelligente di miglioramenti dell'efficienza di veicoli/navi/aeromobili, cambiamenti del mix energetico, maggiore utilizzo di modi di trasporto sostenibili e di soluzioni multimodali, digitalizzazione per una gestione intelligente del traffico e della mobilità, pedaggi stradali e altri incentivi può ridurre le emissioni di gas a effetto serra e al contempo affrontare in modo sostanziale l'inquinamento acustico e migliorare la qualità dell'aria. Anche i nuovi servizi di mobilità sostenibile e un maggiore utilizzo dei servizi esistenti di autobus e treni possono ridurre le emissioni, il traffico e l'inquinamento, migliorando allo stesso tempo la sicurezza stradale, in particolare nelle zone urbane. La prossima strategia per una mobilità sostenibile e intelligente definirà un percorso che consentirà al settore di gestire la duplice transizione verde e digitale creando un sistema di trasporto resiliente e sostenibile per le generazioni future.

Per conseguire la neutralità climatica e garantire che i settori che hanno maggiori difficoltà a ridurre le emissioni abbiano accesso a quantità sufficienti di combustibili rinnovabili e a basso tenore di carbonio, le automobili convenzionali dovranno essere gradualmente sostituite da veicoli a zero emissioni e si dovrà fare un uso maggiore dei servizi sostenibili di trasporto collettivo. La valutazione d'impatto prevede nel 2030 livelli di riduzione corrispondenti a una diminuzione di circa il 50 % delle emissioni di CO₂ per chilometro prodotte dalle autovetture rispetto agli obiettivi del 2021. La produzione e la vendita di veicoli elettrici sono già iniziate e l'idrogeno promette nuove modalità di propulsione, in particolare per gli autocarri pesanti, suggerendo che si tratta di uno scenario realistico.

Sia il settore aereo che quello marittimo dovranno intensificare gli sforzi per migliorare l'efficienza degli aeromobili, delle navi e delle loro operazioni e per aumentare l'uso di carburanti rinnovabili e a basso contenuto di carbonio prodotti in modo sostenibile. Tale aspetto è oggetto di una valutazione più approfondita nell'ambito delle iniziative ReFuelEU Aviation e FuelEU Maritime, volte ad aumentare la produzione e la diffusione di carburanti alternativi sostenibili per tali settori. Lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie necessarie devono avvenire già entro il 2030 per prepararsi ai cambiamenti ancora più rapidi che seguiranno.

Analogamente l'industria potrebbe registrare riduzioni delle emissioni fino al 25 % circa entro il 2030 rispetto al 2015. Le buone prassi possono ridurre ulteriormente le emissioni di gas a effetto serra e migliorare nel contempo l'efficienza complessiva utilizzando il calore di scarto e aumentando l'elettrificazione attraverso continui miglioramenti incrementali. Tuttavia per consentire all'industria una vera decarbonizzazione dopo il

2030, in questo decennio dovranno essere sviluppate e testate su vasta scala tecnologie a bassissime o zero emissioni di carbonio, tra cui: l'integrazione dei sistemi, l'accesso a risorse sostenibili, una maggiore circolarità, l'elettrificazione della produzione di calore medio ed elevato e la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio del carbonio e dell'idrogeno. Per avviare questo processo, agevolare lo sviluppo di un sostegno adeguato, basato sulla domanda e sull'offerta, per le tecnologie a bassissime o zero emissioni di carbonio, e creare mercati per i prodotti a basse emissioni, occorre elaborare sistemi di certificazione dell'UE basati sulle prestazioni in termini di gas a effetto serra per i materiali di base a basse emissioni di carbonio e per gli assorbimenti di carbonio⁸. Inoltre la modifica delle regole e delle prassi relative al governo societario, compresa la finanza sostenibile, porterà manager e imprenditori a dare priorità agli obiettivi di sostenibilità nelle loro azioni e strategie.

Un'infrastruttura adeguata per massimizzare i vantaggi della transizione verso l'energia pulita e diffondere combustibili e materie prime alternativi a emissioni zero è fondamentale per entrambi i settori. Le reti di distribuzione del calore, i condotti per l'idrogeno, l'infrastruttura per la ricarica elettrica e per il rifornimento di idrogeno sono tutti esempi di infrastrutture che dovranno essere sviluppate e richiederanno un'attenta pianificazione.

Emissioni diverse da CO₂

Le emissioni diverse da CO₂ (metano, protossido di azoto e i gas fluorurati) rappresentano quasi il 20 % delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE ed entro il 2030 possono essere ridotte efficacemente perfino del 35 % rispetto al 2015.

Il settore energetico presenta il maggiore potenziale di riduzioni supplementari a basso costo in aggiunta alle politiche esistenti, in particolare evitando le emissioni fuggitive di metano dalla produzione e dal trasporto di petrolio, gas e carbone. Questo aspetto sarà trattato, insieme ad altri, nella prossima strategia per il metano.

Si prevede una forte riduzione delle emissioni del settore dei rifiuti già attraverso le politiche esistenti, in particolare grazie all'obbligo di raccolta differenziata dei rifiuti organici dal 2024 e al divieto di collocamento in discarica di tali rifiuti. Le riduzioni dipenderanno in larga misura dalla piena applicazione della normativa vigente. Esiste inoltre un ulteriore potenziale di riduzione efficace in termini di costi nel trattamento delle acque reflue, in particolare attraverso una migliore gestione dei fanghi di depurazione. Infine trasformare i rifiuti in una risorsa è un elemento fondamentale per completare la creazione di un'economia circolare, riducendo le emissioni lungo l'intera catena del valore industriale.

La maggior parte di queste emissioni proviene dal settore agricolo. Negli ultimi anni il loro calo ha subito una battuta d'arresto e in alcuni casi si è addirittura registrato un aumento. Se la situazione resta immutata, si prevede che nella migliore delle ipotesi vi sia una leggera diminuzione entro il 2030. Anche se queste emissioni non possono essere eliminate completamente con le soluzioni tecnologiche e gestionali esistenti, possono comunque essere ridotte in modo significativo garantendo nel contempo il mantenimento della sicurezza alimentare nell'UE: grazie alle tecnologie di cui disponiamo oggi è possibile usare i fertilizzanti in modo efficiente, praticare un'agricoltura di precisione, allevare animali più sani e fare maggior ricorso alla digestione anaerobica con

⁸ Cfr. anche il piano d'azione per l'economia circolare (COM(2020) 98 final).

produzione di biogas e valorizzazione dei rifiuti organici. Esistono poi varie opzioni per accelerare la crescita della produzione sostenibile di molluschi e alghe che potrebbero produrre proteine con una bassa impronta di carbonio. Inoltre adattando la gestione dell'uso del suolo e coltivando in modo sostenibile le colture perenni per ottenere biomassa da impiegare nell'edilizia, nell'industria e nel settore energetico, attraverso l'agricoltura è possibile contribuire notevolmente alla decarbonizzazione di altri settori.

Il settore dell'uso del suolo

La natura è un alleato essenziale nella lotta contro i cambiamenti climatici e contro la perdita di biodiversità: regola il clima e offre soluzioni naturali che saranno cruciali per la riduzione delle emissioni e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Il ripristino e l'aumento del pozzo di assorbimento terrestre (la capacità del nostro ambiente naturale, ad esempio gli alberi, di assorbire CO₂) è fondamentale per i nostri obiettivi climatici.

Il settore dell'uso del suolo, dei cambiamenti di uso del suolo e della silvicoltura (LULUCF) dell'UE emette gas a effetto serra e al contempo assorbe CO₂ nel suolo e nella biomassa; nel complesso è stato un pozzo di assorbimento netto significativo in passato, ma negli ultimi anni è stato messo sotto pressione dal maggiore uso economico e dagli effetti negativi dei cambiamenti climatici. Aumentato nel corso dei due decenni dal 1990 al 2010, passando da un pozzo netto di circa 250 milioni di tonnellate di CO_{2eq} a oltre 300 milioni, negli ultimi cinque anni ha tuttavia registrato perdite notevoli, fino alla contrazione a 263 milioni di tonnellate di CO_{2eq} nel 2018. Ciò evidenzia i rischi per l'entità del pozzo, la cui importanza è fondamentale per raggiungere l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050.

Se le pratiche di uso del suolo restano invariate e lo sfruttamento s'intensifica, in parte dovuto alle conseguenze dell'invecchiamento delle foreste di produzione, il pozzo di assorbimento potrebbe diminuire ulteriormente fino ad arrivare a 225 milioni di tonnellate di CO_{2eq} entro il 2030. Esistono rischi significativi per il pozzo di assorbimento a causa degli effetti dannosi di calamità naturali, quali incendi e parassiti dovuti ai cambiamenti climatici, e di un aumento della domanda economica di biomassa forestale, che si ripercuotono negativamente anche sulla biodiversità.

Abbiamo bisogno della crescita del pozzo di assorbimento per conseguire la neutralità climatica dell'UE entro il 2050. Per invertire la tendenza attuale occorre un importante intervento a breve termine perché gli effetti si manifesteranno nel lungo termine, in particolare nel settore forestale: è necessario in particolare migliorare e far rispettare la tutela delle foreste, gestirle in modo più sostenibile, praticare una riforestazione e un imboschimento sostenibili e una migliore gestione del suolo, anche attraverso il ripristino delle zone umide, delle torbiere e dei suoli degradati in linea con la strategia sulla biodiversità⁹, contribuendo al conseguimento dei suoi obiettivi. Inoltre il passaggio a una produzione sostenibile della biomassa legnosa sui terreni coltivabili, anche come materia prima per biogas e biocarburanti, potrebbe migliorare la situazione. La valutazione d'impatto stima che, se si interviene rapidamente nei prossimi anni, si potrebbe già invertire la tendenza attuale alla diminuzione del pozzo di assorbimento terrestre del carbonio dell'UE entro il 2030, riportandolo a livelli superiori a 300 milioni di tonnellate di CO_{2eq}.

⁹ COM(2020) 380 final.

4. AGGIORNAMENTO DEL QUADRO 2030 DELLE POLITICHE IN MATERIA DI CLIMA ED ENERGIA

L'analisi della valutazione d'impatto ha esaminato i vasti cambiamenti dell'attuale quadro politico che sono eventualmente necessari per innescare i contributi settoriali di cui sopra, e che si possono realizzare solo attraverso un approccio amministrativo a tutto tondo. Gli elementi chiave sono sintetizzati nelle pagine seguenti. Nei prossimi mesi saranno effettuate valutazioni d'impatto e consultazioni pubbliche specifiche per stabilire con precisione le modifiche legislative che la Commissione intende proporre nel giugno 2021 a sostegno del quadro rafforzato 2030 per il clima e l'energia e il loro effetto cumulativo sull'economia europea. Esse dovranno valutare più a fondo gli effetti distributivi e sulla competitività specifici per settore ricercando soluzioni mirate praticabili.

L'UE sta attuando l'attuale obiettivo climatico per il 2030 di ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40 % attraverso tre atti legislativi fondamentali in materia di clima:

- la direttiva sul sistema per lo scambio di quote di emissioni¹⁰, che stabilisce un massimale e un sistema di scambio per i grandi impianti industriali ed energetici e per il settore del trasporto aereo per ridurre le emissioni del 43 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005;
- il regolamento sulla condivisione degli sforzi¹¹ che, con percorsi vincolanti per le emissioni di gas a effetto serra a livello degli Stati membri per le emissioni residue, rappresenta una riduzione del 30 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005;
- il regolamento relativo all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura ("LULUCF")¹² che impone agli Stati membri di garantire che il pozzo terrestre di assorbimento netto del carbonio non si degradi rispetto al modo in cui sarebbe evoluto portando avanti le pratiche correnti di gestione dell'uso del suolo.

Anche la normativa e le politiche in materia di energia sono strumenti essenziali che contribuiscono al raggiungimento di tale traguardo, con gli obiettivi vincolanti dell'UE per il 2030 di almeno il 32 % di fonti di energia rinnovabili nel mix energetico dell'UE e di almeno il 32,5 % di efficienza energetica. La direttiva sulle energie rinnovabili (RED II)¹³, la direttiva sull'efficienza energetica¹⁴ e il regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima¹⁵ fissano questi obiettivi nella normativa, con il sostegno di normative settoriali quali la direttiva sulla progettazione ecocompatibile¹⁶ e la direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia¹⁷, e con il contributo di un insieme di politiche settoriali, in particolare per i trasporti.

¹⁰ Direttiva (UE) 2018/410 che modifica la direttiva 2003/87/CE.

¹¹ Regolamento (UE) 2018/842.

¹² Regolamento (UE) 2018/841.

¹³ Direttiva (UE) 2018/2001.

¹⁴ Direttiva (UE) 2018/844.

¹⁵ Regolamento (UE) 2018/1999.

¹⁶ Direttiva 2009/125/CE.

¹⁷ Direttiva 2010/31/UE, modificata dalla direttiva (UE) 2018/844.

Le ultime previsioni indicano che, se le politiche attuali saranno pienamente attuate, le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra¹⁸ entro il 2030 saranno di circa il 45 % rispetto ai livelli del 1990, se si escludono le emissioni e gli assorbimenti risultanti dall'uso del suolo, e di circa il 47 % se si include l'uso del suolo. Tuttavia è chiaro che pur se gli attuali obiettivi energetici dovessero consentirci di superare il nostro obiettivo attuale di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, non basterebbero per conseguire una riduzione del 55 %. Per soddisfare tale ambizione è necessario rivedere sia la normativa sul clima che le politiche energetiche,

Ciò è confermato anche dalla valutazione dei piani nazionali definitivi per l'energia e il clima degli Stati membri (PNEC) a norma del regolamento sulla governance¹⁹. La governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima stabilisce un processo iterativo per una stretta cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri sulla base dei progetti di PNEC e degli PNEC definitivi. Come indicato nella comunicazione sulla valutazione a livello UE dei piani nazionali per l'energia e il clima²⁰, gli Stati membri si sono dimostrati ambiziosi quando hanno elaborato i loro piani nazionali per la prima volta. L'analisi della Commissione indica che i piani nazionali definitivi aggregati supererebbero l'obiettivo delle energie rinnovabili dell'UE dell'1,7 %, ma sarebbero al di sotto dell'obiettivo dell'efficienza energetica di circa il 3 %. Combinando questi risultati, entro il 2030 si otterrebbe una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE del 41 % (escludendo le emissioni e gli assorbimenti risultanti dall'uso del suolo)²¹.

Una maggiore ambizione richiede quindi adeguamenti del quadro politico attuale, che offrirebbero a loro volta un percorso più equilibrato verso la neutralità climatica nei prossimi 30 anni, evitando la necessità di drastiche riduzioni dopo il 2030 e cogliendo prima le opportunità di crescita e di investimento sostenibili.

Un ruolo più importante per lo scambio di quote di emissioni e la tassazione dell'energia

Il sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS) si è dimostrato uno strumento efficace per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Le emissioni da fonti fisse sono diminuite del 33 % tra il 2005 e il 2018. Con l'aumento dei prezzi del carbonio a seguito dell'introduzione della riserva stabilizzatrice del mercato e con il mercato che ha anticipato l'impatto del rafforzamento del sistema, tali emissioni hanno registrato un ulteriore calo di quasi il 9% nel 2019.

Altre politiche, soprattutto quelle sulle energie rinnovabili e sull'efficienza energetica, hanno contribuito alla riduzione delle emissioni del settore energetico. Tuttavia è chiaro che quando il prezzo del carbonio è sufficientemente solido diventa un forte motore di cambiamento immediato (ad esempio il cambiamento del combustibile utilizzato per produrre elettricità) e un forte segnale per gli investimenti a basse emissioni di carbonio, contribuendo in modo decisivo alla diffusione delle energie rinnovabili e delle tecnologie per l'efficienza energetica.

La Commissione ha valutato attentamente la possibilità di rafforzare e ampliare lo scambio di quote di emissioni quale strumento per ridurre le emissioni di gas a effetto serra a livello dell'UE.

¹⁸ Compresi il trasporto aereo e marittimo all'interno dell'UE.

¹⁹ Regolamento (UE) 2018/1999.

²⁰ [add reference]

²¹ Compreso il trasporto aereo all'interno e all'esterno dell'UE, esclusa la navigazione marittima.

La Commissione ritiene che l'ampliamento del sistema di scambio di quote di emissioni nell'UE possa apportare notevoli vantaggi per rispondere in modo economicamente efficiente alla maggiore ambizione in materia di clima che punta a ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 %. Il sistema per lo scambio di quote di emissioni può determinare riduzioni efficienti sotto il profilo dei costi. Il conseguente prezzo del carbonio internalizza le esternalità climatiche e offre ai consumatori incentivi per ridurre le emissioni. Il sistema garantisce l'integrità ambientale stabilendo un massimale di emissioni e fornisce un segnale forte in termini di prezzi che influenza le decisioni di investimento operative e strategiche quotidiane; nel contempo genera entrate che possono essere reinvestite nell'economia determinando risultati economici complessivamente migliori.

Come già annunciato nel Green Deal europeo, un'ulteriore espansione del sistema potrebbe comprendere le emissioni prodotte dal trasporto su strada e dagli edifici. Già oggi l'EU ETS copre direttamente o indirettamente circa il 30 % delle emissioni degli edifici dovute al riscaldamento²². La copertura di tutte le emissioni della combustione di combustibili fossili e la loro integrazione nel sistema EU ETS presenterebbero importanti vantaggi in termini di efficacia e di fattibilità amministrativa. La Commissione intende pertanto perseguire tale approccio integrato ed esaminerà la possibilità di inserirlo nella sua proposta legislativa entro giugno 2021.

Oltre all'estensione dell'uso dello scambio di quote di emissioni, anche la revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia potrebbe contribuire a fissare un prezzo per il carbonio e a ridurre le emissioni. Riforme fiscali ben concepite possono promuovere la crescita economica, la creazione di posti di lavoro e la resilienza e favorire una transizione giusta. Allo stato attuale un'ampia gamma di esenzioni e riduzioni fiscali settoriali sono di fatto forme di sovvenzioni dei combustibili fossili, in contrasto con gli obiettivi del Green Deal europeo.

La Commissione è consapevole del fatto che la fissazione del prezzo del carbonio non affronta tutti gli ostacoli alla diffusione di soluzioni a basse o a zero emissioni. Sono necessarie altre azioni politiche complementari per garantire l'allineamento degli incentivi e stimolare ulteriori investimenti nelle tecnologie e nelle infrastrutture per l'energia pulita o per superare le difficoltà di finanziamento per le famiglie a basso reddito. Nel trasporto su strada lo scambio di quote di emissioni ha il vantaggio di tenere le emissioni del parco veicoli al di sotto del massimale e di incentivare al contempo cambiamenti comportamentali con effetti duraturi sulle soluzioni di mobilità attraverso il segnale di prezzo. Parallelamente le norme relative ai livelli di prestazione delle autovetture per quanto riguarda le emissioni di CO₂ sono il fattore principale per garantire un parco veicoli moderni ed innovativi, comprese le auto elettriche. Saranno necessarie norme ambiziose in materia di emissioni di CO₂ di autovetture e furgoni per garantire un percorso chiaro verso una mobilità a zero emissioni.

Sarà quindi necessario sviluppare ulteriormente in parallelo il quadro normativo e di sostegno esistente. Saranno riviste le politiche e le norme in materia di energie rinnovabili, efficienza energetica e trasporti e, ove necessario, ne saranno introdotte di nuove. Saranno definite ambizioni settoriali alla luce dell'obiettivo di riduzione del 55 % delle emissioni di gas a effetto serra in tutti i settori dell'economia. La Commissione sosterrà tali ambizioni con politiche che promuovano una transizione giusta, la ricerca e

²² Ciò è dovuto alla copertura del teleriscaldamento da parte del sistema e al riscaldamento elettrico.

lo sviluppo e la finanza sostenibile, garantendo un uso efficace del bilancio dell'Unione e dei fondi per la ripresa a sostegno della transizione.

Prossime tappe dello scambio di quote di emissioni

Un'estensione del sistema di scambio di quote di emissioni potrebbe configurarsi come sistema di scambio a monte che disciplini i distributori di combustibili o i depositi fiscali e dovrebbe affrontare adeguatamente gli eventuali rischi di doppia contabilizzazione, evasione o scappatoie in relazione ai soggetti coperti dal sistema a valle attualmente applicabile ai settori del trasporto aereo, dell'energia e dell'industria.

Come dimostrato dall'EU ETS attuale, lo sviluppo di un nuovo mercato richiede l'istituzione di procedure di monitoraggio, notifica e verifica funzionanti e prima di integrarlo gradualmente nel sistema esistente può essere utile predisporre disposizioni transitorie o un periodo pilota.

Le spese di riscaldamento e carburante rappresentano un onere maggiore per le famiglie a basso reddito rispetto a quelle più benestanti, pertanto l'estensione dello scambio di quote di emissioni dovrà tener conto degli effetti distributivi, per esempio usando parte dei proventi delle aste. Ciò dipenderà dalla ripartizione dei proventi a livello unionale e nazionale e da un utilizzo ben mirato (per esempio tramite il Fondo per la modernizzazione e il Fondo per l'innovazione).²³

Per aumentare l'ambizione dell'UE a orizzonte 2030 in materia di clima, sarà inoltre necessario consolidare il massimale dell'EU ETS per creare il necessario segnale di prezzo del carbonio a lungo termine e stimolare un'ulteriore decarbonizzazione.

Ciò comporterà un innalzamento del fattore di riduzione lineare, ora al 2,2 %, che definisce la riduzione annuale del massimale per garantire che i settori coperti dall'EU ETS realizzino le necessarie riduzioni delle emissioni. Tenuto conto del fatto che il massimale nominale è attualmente superiore alle emissioni reali, una modifica del fattore di riduzione lineare potrebbe essere accompagnata da una riduzione *in tantum* del massimale che lo avvicinerrebbe al livello delle emissioni reali. La Commissione valuterà ulteriormente come consolidare il massimale nell'ambito di un'estensione del sistema e in sede di riesame del funzionamento della riserva stabilizzatrice del mercato in programma il prossimo anno. Analogamente valuterà a fondo l'impatto combinato di un sistema esteso e del consolidamento del massimale sull'assegnazione gratuita di quote a disposizione dell'industria per affrontare efficacemente il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. La valutazione d'impatto ha già stimato che, a prima vista, sarebbe ancora disponibile una notevole quantità di quote assegnate gratuitamente, anche con il necessario consolidamento del massimale.

Con la crescita dell'ambizione dell'UE in materia di clima, la Commissione sta inoltre lavorando all'introduzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera in alcuni settori per far fronte al rischio di rilocalizzazione delle emissioni: sono prese in considerazione varie opzioni in alternativa alle attuali misure volte ad affrontare tale

²³ Le conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 hanno riconosciuto la necessità di lavorare per riformare il sistema di risorse proprie e introdurre nuove risorse proprie per l'Unione. In tale contesto il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare una proposta relativa a una revisione del sistema per lo scambio di quote di emissioni, estendendolo eventualmente al settore marittimo e riducendo le quote assegnate gratuitamente alle compagnie aeree.

rischio, nell'ambito di una valutazione d'impatto attualmente in corso al fine di presentare una proposta legislativa nel primo semestre del 2021.

Scambio di quote di emissioni: il settore marittimo e aereo

Dal 1990 le emissioni internazionali dell'UE rilasciate dal trasporto marittimo e aereo sono aumentate di più del 50 %, rendendo urgente l'intervento in tali settori, tenendo conto anche della ripresa dall'attuale crisi. L'UE ha un quadro normativo che copre tutte le emissioni di gas a effetto serra ad eccezione di quelle del trasporto marittimo, di cui l'attuale regolamento disciplina esclusivamente il monitoraggio, la notifica e la verifica. Per il trasporto aereo, l'applicazione dell'EU ETS è attualmente sospesa per i voli verso i paesi non appartenenti allo Spazio economico europeo in modo da consentire lo sviluppo dei relativi strumenti internazionali.

Per quanto concerne questi due settori, conformemente al suo impegno internazionale per un'azione a livello dell'intera economia nel quadro dell'accordo di Parigi, l'UE dovrebbe continuare a regolamentare nell'EU ETS almeno le emissioni del trasporto aereo all'interno dell'UE e includervi almeno il trasporto marittimo all'interno dell'UE²⁴. Per quanto riguarda il trasporto aereo, la Commissione proporrà di ridurre l'assegnazione gratuita di quote di emissioni, aumentando l'efficacia del segnale del prezzo del carbonio in questo settore, tenendo conto nel contempo di altre misure politiche quali la tassazione dell'energia e le iniziative ReFuelEU.

È auspicabile una cooperazione internazionale nel settore del trasporto marittimo e aereo. Gli strumenti internazionali negoziati o in fase di negoziazione in seno all'Organizzazione marittima internazionale (IMO) e all'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO), come il regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA), dovrebbero promuovere un'azione efficace in tale ambito. Alla luce dei progressi compiuti a livello mondiale, la Commissione intende riflettere nuovamente sugli aspetti internazionali dell'EU ETS e sulle politiche in materia di tassazione e carburanti per il settore aereo e marittimo, al fine di garantire la decarbonizzazione graduale di tutto il consumo di carburanti per i trasporti che interessano l'UE, con l'ambizione di includere nell'EU ETS le emissioni internazionali rilasciate dal trasporto aereo e marittimo.

Agricoltura e uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura

Le emissioni e gli assorbimenti del settore uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura comunicati nell'ambito dell'inventario UNFCCC saranno pienamente integrati nell'obiettivo 2030 dell'UE proposto per i gas a effetto serra.

Oltre a servire da punto di partenza per il percorso che tra il 2030 e il 2050 ci condurrà alla neutralità climatica, ciò permetterà di monitorare con la massima coerenza i progressi compiuti verso l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050. Occorre fissare obiettivi corrispondenti nel regolamento sulla condivisione degli sforzi e nel quadro dell'EU ETS, così da garantire che nel complesso entro il 2030 si

²⁴ In media, includendo nell'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE tutte le emissioni rilasciate dal trasporto marittimo e aereo all'esterno dell'UE, vale a dire ipotizzando l'ambito di applicazione indicato come voce per memoria nell'inventario dei gas a effetto serra della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, sarebbe necessario abbattere fino al 3 % di emissioni in più in altri settori entro il 2030 rispetto al 1990 per conseguire l'obiettivo globale di riduzione dell'UE.

realizzati almeno la riduzione del 55 % delle emissioni di gas a effetto serra dell'intero sistema economico.

Al momento il regolamento LULUCF impone agli Stati membri dell'UE di mantenere i pozzi naturali di assorbimento del carbonio attenendosi alle pratiche correnti di uso del suolo. Questo vale sia per il comparto agricolo che per quello della silvicoltura.

Con l'andare del tempo il settore dovrebbe fare di più. Bisogna arrestare e invertire l'attuale tendenza alla riduzione del pozzo di assorbimento terrestre del carbonio. La strategia sulla biodiversità, la strategia "Dal produttore al consumatore", l'imminente strategia forestale, il piano UE di ripristino della natura e la nuova strategia di adattamento introdurranno politiche robuste tese a proteggere e potenziare i pozzi di assorbimento naturali e la resilienza delle foreste dell'UE di fronte ai cambiamenti climatici, ripristinare i terreni e gli ecosistemi degradati, ricostituire le zone umide e promuovere la bioeconomia, anche attraverso l'uso di prodotti legnosi durevoli, nel pieno rispetto di principi ecologici benefici per la biodiversità.

Questo settore, che dovrà fornire cibo, mangimi e materie prime a una popolazione mondiale in crescita nel contesto di un'economia climaticamente neutra, è caratterizzato da forti sinergie e compromessi con aspetti connessi alla biodiversità. Ci si dovrebbe muovere verso un maggior uso a fini energetici di biomassa prodotta in modo sostenibile, riducendo invece al minimo l'impiego di alberi interi e colture alimentari e foraggere. A tal fine bisogna tra l'altro riconsiderare e, se del caso, rivedere i criteri di sostenibilità della biomassa stabiliti nella direttiva sulle energie rinnovabili e utilizzati anche nell'ambito dell'EU ETS: lo si farà sulla scorta della valutazione che la Commissione sta conducendo in merito all'offerta e alla domanda di biomassa – a livello mondiale e dell'UE – e alla relativa sostenibilità.

Gli aspetti legati alla biomassa dovranno essere valutati in modo coerente con altre iniziative incentrate sui combustibili, ad esempio la direttiva sulle energie rinnovabili, la direttiva sulla qualità dei carburanti e le imminenti iniziative volte a promuovere carburanti sostenibili per l'aviazione e il trasporto marittimo. Una linea coerente con la politica globale in materia di clima ed energia sarà vitale per i settori le cui emissioni sono difficili da abbattere, che si tratti di produrre biogas e biocarburanti, idrogeno o elettrocarburanti.

Attualmente l'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura rimuovono dall'atmosfera più CO₂ di quanto ne rilascino, immagazzinandolo nella biomassa o nel carbonio presente nel suolo. Questo pozzo dev'essere mantenuto e finanche potenziato per compensare con assorbimenti di biossido di carbonio le emissioni residue dell'economia, e per azzerare entro il 2050 le emissioni nette di gas serra. Più flessibilità tra il regolamento LULUCF e il regolamento sulla condivisione degli sforzi potrebbe servire a incentivare maggiormente gli assorbimenti nel settore uso del suolo. Date le diverse realtà negli Stati membri, la possibilità di accrescere l'ambizione del settore LULUCF superando i requisiti attuali va soppesata con attenzione. Sarebbe utile analizzare nel dettaglio ed elaborare politiche di attuazione della strategia sulla biodiversità e della strategia forestale, che in linea di principio guideranno alcune delle azioni supplementari di riduzione delle emissioni in questo settore. La Commissione vaglierà queste opzioni al momento di presentare la proposta legislativa per l'aggiornamento del regolamento LULUCF e del regolamento sulla condivisione degli sforzi, prevista per l'anno prossimo.

L'effettivo assorbimento delle emissioni richiede incentivi diretti ai singoli agricoltori o gestori forestali perché immagazzinino più carbonio nei suoli e nelle foreste di cui si occupano. A oggi ciò dipende in larga misura dall'intervento degli Stati membri, ma il sequestro del carbonio nei suoli agricoli (*carbon farming*) e la certificazione degli assorbimenti dovrebbero diventare pratiche sempre più comuni di qui al 2030.

Un'altra misura per stimolare gli assorbimenti potrebbe essere l'integrazione nel settore LULUCF delle emissioni agricole di gas a effetto serra diversi dal CO₂ e la creazione di un nuovo settore regolamentato che comprenda agricoltura, silvicoltura e uso del suolo. Quest'ultimo potrebbe raggiungere la neutralità climatica rapidamente (entro il 2035 circa) e con efficienza di costo, determinando in seguito assorbimenti superiori alle sue emissioni di gas serra. In quest'ottica sarebbe necessario un nuovo approccio politico, che dovrebbe i) definire obiettivi e parametri di riferimento nazionali e subsettoriali; ii) creare flessibilità in tutta l'UE garantendo incentivi economicamente efficaci e mobilitare le risorse finanziarie indispensabili; iii) sviluppare una certificazione per gli assorbimenti di carbonio. Un'iniziativa UE per il sequestro del carbonio nei suoli agricoli nell'ambito del patto per il clima presenterà e promuoverà nuovi modelli d'impresa che vadano in questa direzione.

Nel lungo periodo la Commissione ravvisa chiari vantaggi nel riunire agricoltura, silvicoltura e uso del suolo in un unico settore, dotato un quadro politico specifico che copra tutte le emissioni e gli assorbimenti pertinenti e che ambisca a centrare per primo l'obiettivo di azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra. Successivamente, grazie a un solido sistema di certificazione, gli assorbimenti di carbonio di questo settore compenserebbero le emissioni residue di altri.

Regolamento sulla condivisione degli sforzi

Si avrebbero conseguenze per questo regolamento nell'introdurre lo scambio di quote di emissioni per una parte consistente dei settori da esso attualmente contemplati e nell'inserire le emissioni agricole diverse dal CO₂ nel settore uso del suolo. La Commissione esaminerà varie opzioni in vista dell'estensione dello scambio di quote di emissioni a tutti gli usi dei combustibili fossili.

Da un lato, se l'ambito di applicazione del regolamento restasse invariato e si venisse a creare una sovrapposizione tra i settori dell'EU ETS e quelli del regolamento sulla condivisione degli sforzi, gli Stati membri sarebbero incentivati ad adottare misure complementari per rafforzare il quadro normativo in settori quali l'edilizia e i trasporti su strada. D'altro canto, se si riducesse l'ambito di applicazione e l'EU ETS arrivasse a coprire tutte le emissioni prodotte dalla combustione di combustibili fossili, il regolamento si applicherebbe prevalentemente alle emissioni diverse dal CO₂. Il suo ruolo e le sue finalità risulterebbero ancor più limitati nel caso in cui le emissioni agricole diverse dal CO₂ fossero riassegnate a un settore dedicato all'agricoltura e all'uso del suolo. In futuro il regolamento potrebbe addirittura essere abrogato se tutti gli obiettivi restanti fossero perseguiti in modo consono da altri strumenti legislativi.

Considerata la necessità di mantenere incentivi forti e l'obbligo per gli Stati membri di rispondere del proprio operato al fine di garantire l'azione a livello nazionale, la Commissione approfitterà della valutazione d'impatto connessa alla revisione del sistema per lo scambio di quote di emissioni e del regolamento sulla condivisione degli sforzi per sondare ulteriormente l'opinione pubblica circa il ruolo di detto regolamento e di quello sulla governance. Peraltro non tutti gli Stati membri hanno la stessa capacità di ridurre le emissioni di gas a effetto serra: con un uso oculato delle risorse, il bilancio dell'UE,

insieme al pacchetto Next Generation EU, può fungere da potente volano di trasformazione e mobilitare investimenti sostenibili pubblici e privati. Per assicurare una transizione equa resterà comunque fondamentale affrontare gli aspetti legati alla distribuzione tra Stati membri.

Politiche in materia di energie rinnovabili

L'energia rinnovabile ricopre un ruolo centrale per il successo del Green Deal europeo e il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

Dalla valutazione effettuata emerge che già entro il 2030 l'UE deve passare dal sistema energetico odierno a un sistema integrato fondato in gran parte sulle rinnovabili. Si calcola che l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55 %, perseguito attraverso una combinazione di politiche rafforzate e l'ampliamento dell'EU ETS, dovrebbe far salire la quota di rinnovabili al 38,5 % circa.

Le energie rinnovabili dovranno prendere piede su più vasta scala per rispondere alla maggior ambizione climatica e promuovere la leadership industriale dell'Unione nelle relative tecnologie. La revisione al rialzo dell'obiettivo per le rinnovabili offrirà la prevedibilità e la certezza degli investimenti necessarie a consentire un'ulteriore penetrazione in tutti i settori.

La transizione alla neutralità climatica presuppone un sistema energetico competitivo, sicuro e sostenibile e un solido quadro per il mercato interno. Il quadro attuale e le recenti strategie dell'UE in materia di integrazione del sistema energetico, idrogeno e batterie hanno definito condizioni importanti per favorire la diffusione dei vettori di energia rinnovabile. Per spingersi oltre, la legislazione pertinente verrà integrata e sostenuta dalla futura iniziativa della Commissione sull'ondata di ristrutturazioni e dalle strategie sull'energia offshore, sui carburanti alternativi per l'aviazione e i trasporti marittimi e sulla mobilità sostenibile e intelligente.

L'azione dell'UE verterà sui seguenti aspetti: pianificare e sviluppare con efficienza di costo tecnologie nel campo delle rinnovabili; eliminare gli ostacoli al mercato; fornire incentivi sufficienti alla domanda di energia rinnovabile – in particolare nei settori di uso finale quali riscaldamento, raffrescamento, trasporti – mediante l'elettrificazione o l'impiego di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio, ad esempio i biocarburanti avanzati o altri combustibili alternativi sostenibili. La Commissione esplorerà la possibilità di istituire regimi di sviluppo delle capacità per creare comunità di energia rinnovabile guidate dai cittadini e finanziate dall'UE, nonché modelli di autoconsumo in grado di aumentare la partecipazione dei consumatori e accelerare lo sviluppo di tecnologie decentrate per le energie rinnovabili. Potrebbe inoltre essere necessario fornire sostegno continuo all'approvvigionamento di energia rinnovabile nelle imprese e stabilire criteri e obiettivi minimi obbligatori per l'energia rinnovabile nel contesto degli appalti pubblici verdi.

In particolare, nel settore del riscaldamento e del raffrescamento, tuttora dominato dai combustibili fossili, la Commissione intende riesaminare la natura e il livello dell'attuale obiettivo indicativo (incluso quello per teleriscaldamento e teleraffrescamento) e valutare le misure e il quadro di calcolo necessari per integrare nell'edilizia e nell'industria altre soluzioni rinnovabili e a basse emissioni di carbonio, ivi compresa l'energia elettrica.

Per quanto riguarda i trasporti, la valutazione d'impatto dimostra chiaramente che l'elettrificazione può svolgere una funzione chiave nel processo di decarbonizzazione.

Tuttavia, alcuni comparti, come l'aviazione e i trasporti marittimi, dipendono ancora largamente da carburanti ad alta densità energetica. In aggiunta alle iniziative settoriali sui carburanti alternativi sostenibili (ReFuelEU Aviation e FuelEU Maritime) la Commissione proporrà un aggiornamento della metodologia di cui alla direttiva sulle energie rinnovabili, allo scopo di promuovere l'uso di carburanti rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel settore dei trasporti sulla base delle prestazioni in termini di gas a effetto serra.

L'ulteriore sviluppo delle rinnovabili sarebbe inoltre agevolato da una terminologia esaustiva per tutti i combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio, da un sistema europeo di certificazione, basato in particolare sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra prodotte durante tutto il ciclo di vita e su criteri di sostenibilità, e da disposizioni già in vigore, ad esempio quelle della direttiva sulle energie rinnovabili. L'adozione di massa delle energie rinnovabili richiede anche un'infrastruttura apposita. Serve un approccio olistico alla pianificazione infrastrutturale, sia locale che su ampia scala, alla protezione e al miglioramento della resilienza delle infrastrutture critiche, approccio che sottenderà la futura revisione dei regolamenti TEN-E e TEN-T e della direttiva sull'infrastruttura per i combustibili alternativi. Dovrebbero essere promossi sistemi di teleriscaldamento moderni a bassa temperatura, in quanto possono collegare la domanda locale con fonti di energia rinnovabili o di recupero e con la più ampia rete elettrica e del gas, ottimizzando così l'offerta e la domanda tra vettori energetici.

Politiche in materia di efficienza energetica

L'UE vanta un quadro globale che contempla una vasta gamma di misure di efficienza energetica in vari settori²⁵. L'applicazione rigorosa della legislazione esistente, per quanto indispensabile, non basta però a conseguire il nuovo obiettivo: stando alla valutazione d'impatto bisognerà incrementare notevolmente i miglioramenti dell'efficienza energetica fino al 36 % circa del consumo di energia finale²⁶.

Per raggiungere un obiettivo più ambizioso e colmare il divario di ambizione collettivo che caratterizza i contributi nazionali per l'efficienza energetica presentati nei PNEC saranno necessari interventi su diversi fronti, in gran parte attraverso le iniziative legislative già annunciate dal Green Deal europeo per giugno 2021. Queste iniziative individueranno quindi con precisione le opzioni strategiche disponibili e l'esatto livello dei nuovi obiettivi.

L'analisi che accompagna la presente comunicazione, tuttavia, indica già che la maggior parte dei risparmi dovrebbe provenire dall'edilizia. L'incipiente ondata di ristrutturazioni lancerà pertanto una serie di azioni volte ad aumentare la portata e il tasso delle ristrutturazioni a livello individuale e aggregato, orientare la scelta verso alternative rinnovabili ai combustibili per il riscaldamento, promuovere i prodotti e gli elettrodomestici più efficienti, favorire la diffusione di sistemi intelligenti e infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici integrate negli edifici e migliorare l'involucro (isolamento e finestre). Saranno adottate misure non solo per applicare meglio la direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, ma anche per focalizzare eventuali esigenze di revisione mirata. Si prenderà inoltre in considerazione la possibilità di stabilire requisiti

²⁵ Direttiva sull'efficienza energetica del 2012, direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, direttiva sulla progettazione ecocompatibile e regolamenti sull'etichettatura energetica e dei pneumatici.

²⁶ La valutazione d'impatto circoscrive l'intervallo di valori al 35,5 %-36,7 %, a seconda dell'impostazione generale delle misure politiche alla base del nuovo obiettivo per il 2030. Ciò corrisponderebbe al 39,2 %-40,6 % del consumo di energia primaria.

obbligatoria per gli edifici con le peggiori prestazioni e di rendere progressivamente più stringenti i requisiti minimi di prestazione energetica, nell'intento di garantire un adeguato ritmo minimo di miglioramento del parco immobiliare.

Muovendo dal quadro vigente e dalle strategie di ristrutturazione a lungo termine, saranno individuate altre misure per eliminare i principali ostacoli e rafforzare i fattori che incoraggiano ristrutturazioni più rapide e profonde. L'ondata di ristrutturazioni farà propri gli elementi indispensabili per conseguire e mantenere tassi di ristrutturazione più elevati, tra cui regole più robuste. Porrà in essere gli strumenti finanziari del caso, ad esempio per agevolare la riduzione dei rischi e incentivare la misurazione dei risparmi energetici effettivi, e misure ausiliarie come la promozione dell'apprendimento delle competenze richieste. Saranno fissate tappe indicative al 2030, 2040 e 2050, con indicatori di progresso misurabili.

Al di là del contributo del settore edilizio, serviranno altri sforzi per raggiungere un obiettivo più ambizioso sul piano dell'efficienza energetica.

I requisiti odierni in materia di efficienza energetica e le norme tecniche di prodotto saranno riesaminati nella prima metà del 2021. Oltre a ciò ci si propone, con l'imminente iniziativa legislativa sui prodotti sostenibili annunciata nel piano d'azione per l'economia circolare²⁷, di estendere la progettazione ecocompatibile ad altre categorie di prodotti.

Un livello di ambizione più elevato imporrà inoltre di promuovere meglio l'efficienza energetica ovunque ciò sia efficace sotto il profilo dei costi: il principio si applica a tutte le aree del sistema energetico e a tutti i settori nei quali l'attività incide sulla domanda di energia, quali i trasporti e l'agricoltura. A tale proposito la Commissione presenterà orientamenti specifici nel primo trimestre del 2021. Considerato che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sono responsabili del 5 %-9 % del consumo di energia elettrica mondiale e di oltre il 2 % delle emissioni mondiali di gas a effetto serra, la strategia digitale dell'UE²⁸ ha annunciato l'impegno a rendere i centri dati climaticamente neutri entro il 2030, con azioni attese nel 2021 e nel 2022.

Norme in materia di veicoli ed emissioni di CO₂ per i trasporti su strada

Le norme relative ai veicoli e alle emissioni di CO₂ si sono rivelate uno strumento strategico efficace per i trasporti su strada. Parallelamente all'applicazione dello scambio di quote di emissioni in questo settore a livello dei fornitori di carburante e all'applicazione dei pedaggi stradali, in linea con la revisione in corso della direttiva Eurobollo, solo livelli rigorosi di prestazione in materia di emissioni di CO₂ garantiscono la disponibilità di veicoli puliti moderni e innovativi, segnatamente veicoli che facciano registrare forti riduzioni del consumo di carburante e veicoli alimentati ad esempio a batterie o a celle a combustibile, senza alcuna emissione "dal serbatoio alla ruota". Pertanto la Commissione rivedrà e rafforzerà entro giugno 2021 le norme in materia di emissioni di CO₂ per autovetture e furgoni all'orizzonte 2030.

Questi sforzi devono guardare oltre il 2030. La valutazione d'impatto sottolinea che per centrare l'obiettivo globale della neutralità climatica nei tempi previsti, entro il 2050 quasi tutte le autovetture in circolazione dovranno essere a emissioni zero. Questa transizione dev'essere accompagnata dalla realizzazione delle infrastrutture necessarie per la ricarica e il rifornimento: l'imminente revisione della direttiva sull'infrastruttura per

²⁷ COM(2020) 98 final.

²⁸ COM(2020) 67 final.

i combustibili alternativi è un'iniziativa fondamentale in questo senso. Lo sviluppo e il collaudo di nuove tecnologie automobilistiche richiedono tempi lunghi e le autovetture hanno una vita utile di 10-15 anni. Nei prossimi mesi la Commissione valuterà anche quali sarebbero i requisiti pratici da imporre affinché questo settore possa contribuire al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e quando sarebbe opportuno iniziare a vietare l'immissione sul mercato di autovetture con motore a combustione interna.

Integrazione dell'azione per il clima in tutte le politiche

Molte altre politiche UE sono state messe in atto o sono in fase di ridefinizione per rispettare il principio di non nuocere all'ambiente e contribuire alla transizione verso la neutralità climatica. L'integrazione degli obiettivi della politica climatica in altre politiche dell'UE è un aspetto chiave e permetterà una trasformazione inclusiva basata su una transizione giusta.

Il piano di investimenti per un'Europa sostenibile si prefigge di catalizzare gli investimenti sostenibili, mentre il Fondo per una transizione giusta (il primo pilastro del meccanismo per una transizione giusta) è specificamente adibito ad accelerare la transizione nelle regioni ad alta intensità di carbonio e fortemente dipendenti da carbone, torba e scisto bituminoso. Il programma InvestEU mira ad attrarre investimenti privati ed è stato proposto di usare almeno il 30 % della sua dotazione finanziaria complessiva per contribuire direttamente agli obiettivi climatici. Il Fondo per la modernizzazione sosterrà la transizione del sistema energetico negli Stati membri a reddito più basso; vi si affiancano il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione, che promuoveranno investimenti complementari a favore dell'efficienza energetica, delle rinnovabili, dell'innovazione e della ricerca. Il Fondo sociale europeo Plus fornirà un sostegno completo al miglioramento delle competenze e alla riqualificazione dei lavoratori. A maggio 2021, inoltre, la Commissione proporrà un piano d'azione per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali con cui intende promuovere la transizione giusta e l'accesso alla formazione e ai servizi essenziali, compresi l'energia, la mobilità e l'alloggio per tutti. La visione a lungo termine della Commissione per le zone rurali, che sarà presentata l'anno prossimo, presterà particolare attenzione alla promozione della sostenibilità per i cittadini che vivono in zone rurali remote.

Il nuovo programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa, che include tra l'altro il polo tematico "Clima, energia e mobilità", destinerà almeno il 35 % dei fondi agli obiettivi climatici. Il Fondo per l'innovazione, dal canto suo, sosterrà la dimostrazione su scala commerciale di tecnologie rivoluzionarie nei settori dell'energia e dell'industria.

La strategia rinnovata in materia di finanza sostenibile prevede iniziative di carattere legislativo e non legislativo che orienteranno maggiormente gli investimenti privati verso la ripresa verde e le attività economiche sostenibili: tra queste la tassonomia UE della finanza sostenibile, la norma UE per le obbligazioni verdi e gli indici di riferimento relativi al clima giocheranno un ruolo cruciale nel promuovere investimenti più vicini alle esigenze dell'economia reale, a beneficio del pianeta e della società.

Sempre nell'ottica della neutralità climatica, uno dei principali obiettivi della futura strategia per una mobilità sostenibile e intelligente sarà ridurre entro il 2050 le emissioni complessive dei trasporti del 90 % rispetto al 1990, senza trascurare la ripresa del settore.

In un momento in cui l'Europa si appresta a intraprendere la transizione verso la neutralità climatica e la leadership digitale, l'industria deve guidare il cambiamento e fare leva sul peso del mercato unico per dettare standard mondiali. Tanto la strategia industriale europea²⁹ quanto il piano d'azione per l'economia circolare individuano nell'incremento dell'efficienza delle risorse e nell'economia circolare due tasselli imprescindibili per una modernizzazione industriale che contribuisca a ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

Un approvvigionamento sicuro di batterie, in linea con il relativo piano d'azione strategico nel quadro dell'Alleanza europea per le batterie, sarà indispensabile per decarbonizzare il sistema energetico dell'UE (consentendo di integrare quantità sempre maggiori di energia rinnovabile) e il settore dei trasporti (catalizzando il passaggio ai veicoli elettrici).

Il futuro piano d'azione per l'inquinamento zero di aria, acqua e suolo esplorerà ulteriori soluzioni per far fronte all'inquinamento causato dai grandi impianti industriali in modo pienamente coerente con le politiche in materia di clima, energia ed economia circolare. La strategia digitale dell'UE sostiene le tecnologie digitali capaci di aiutare a raggiungere la neutralità climatica in tutti i settori economici e punta a rendere più verdi le TIC.

I piani strategici della PAC che gli Stati membri sono tenuti a elaborare offrono una preziosa opportunità per destinare più risorse a una riduzione duratura delle emissioni agricole, migliorando al tempo stesso la sostenibilità ambientale ed economica e la resilienza del settore.

Sul versante dell'adattamento ai cambiamenti climatici una strategia UE più ambiziosa sarà essenziale per tutti i settori, dal momento che, nonostante gli sforzi di mitigazione, il tessuto economico e sociale europeo sarà esposto a pressioni in continua crescita.

Mitigazione e adattamento trarranno a loro volta beneficio dai programmi spaziali dell'UE come Copernicus e dal costante miglioramento delle loro capacità di monitoraggio.

Nel complesso, l'incremento dell'ambizione per il 2030, la transizione alla neutralità climatica e la ripresa dalla crisi della COVID-19 rappresenteranno al tempo stesso una sfida e un'opportunità per costruire un futuro migliore per tutti. Uno strumento di sostegno tecnico garantisce che gli Stati membri possano ricevere consulenza su misura per progettare riforme sostenibili a favore della crescita.

Politiche pubbliche e normativa non bastano senza la partecipazione dei cittadini, delle comunità e delle organizzazioni. Regioni, città e comuni sono importanti fucine di soluzioni sostenibili e profondamente innovative e fanno da apripista grazie a movimenti come il Patto dei sindaci. In questo contesto la Commissione varerà il patto europeo per il clima, pensato per dare a tutti voce in capitolo e uno spazio per progettare azioni per il clima, condividere informazioni, avviare attività dal basso e illustrare soluzioni che possano essere adottate anche da altri.

²⁹ COM(2020) 102 final.

Dimensione internazionale

In quanto economia avanzata e forte di un'esperienza comprovata nell'attuare politiche climatiche ambiziose, l'UE ha la possibilità e il dovere morale di esercitare la sua influenza sulle tendenze globali relative alle emissioni di gas a effetto serra e di migliorare l'efficienza delle risorse, anche al di fuori dei negoziati internazionali. Portare l'obiettivo al 55 % nei prossimi dieci anni raddoppierà l'ambizione del contributo UE determinato a livello nazionale e preparerà il terreno per i negoziati ONU del 2021 sui cambiamenti climatici, consolidando così la posizione dell'Unione sulla scena mondiale.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a considerare questo aumento il nuovo contributo dell'UE all'accordo di Parigi. Dovrebbe essere comunicato all'UNFCCC entro l'anno come aggiornamento del contributo UE determinato a livello nazionale, cosa che darebbe impulso fin da ora ai preparativi delle Nazioni Unite per la prossima riunione delle parti dell'accordo di Parigi, in calendario a fine 2021, e al decennio di azione delle Nazioni Unite (Agenda 2030).

Rivedendo al rialzo l'obiettivo per il 2030 e accrescendo di conseguenza l'ambizione nel quadro dell'accordo di Parigi, l'UE darebbe il buon esempio al resto del mondo e dimostrerebbe come si possono affrontare con efficacia i cambiamenti climatici, costruendo al contempo un'economia moderna e competitiva e una società prospera, inclusiva e resiliente. Imprimerebbe anche slancio alle discussioni multilaterali dell'anno prossimo nel quadro del G7 e del G20, presiedute rispettivamente dal Regno Unito e dall'Italia. Tramite l'assistenza esterna, inoltre, l'UE potrà appoggiare i paesi terzi negli sforzi volti ad accrescere le loro ambizioni climatiche.

Oltre a dare l'esempio, l'Unione deve adoperarsi anche per promuovere un cambiamento globale degli incentivi economici a favore della transizione verso basse emissioni di carbonio, tenendo conto delle mutevoli realtà geopolitiche e geoeconomiche. L'UE continuerà a favorire la cooperazione multilaterale regolamentata, servendosi della diplomazia verde, climatica ed energetica e di tutti i suoi strumenti di politica esterna per innalzare il livello di ambizione dei partner – in particolare grandi e futuri emettitori – e accelerare la transizione mondiale verso la neutralità climatica. Ciò significa sfruttare i partenariati strategici, i finanziamenti esterni, il commercio e altre piattaforme di cooperazione, anche applicando standard ambientali internazionali e promuovendo le tecnologie pulite attraverso il commercio. Il settore privato dovrebbe avere un ruolo di primo piano; sarà decisiva anche la leadership unionale nella finanza sostenibile, segnatamente con la tassonomia dell'UE (uno strumento concepito per aiutare gli investitori nella transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resiliente e che usi le risorse in modo efficiente) e con la piattaforma internazionale sulla finanza sostenibile istituita con i nostri partner internazionali. L'UE perseguirà alleanze reciprocamente vantaggiose e garantirà condizioni concorrenziali di parità su scala internazionale nel campo delle nuove tecnologie sostenibili, quali l'idrogeno rinnovabile, il solare e l'eolico avanzato, le batterie e la cattura del carbonio, ma anche delle materie prime da cui queste dipendono, come le terre rare. Essendo il più grande blocco commerciale al mondo, l'Unione ha grandi opportunità in tal senso.

In parallelo, per frenare efficacemente i cambiamenti climatici a livello mondiale e realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, tutti i paesi, in particolare i membri del G20, dovranno intraprendere azioni ben più ambiziose onde evitare conseguenze catastrofiche.

Nel caso in cui i nostri partner non tengano il passo con l'UE innalzando a loro volta il livello di ambizione climatica, la Commissione proporrà, come alternativa alle misure vigenti, un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera per determinati settori, allo scopo di ridurre il rischio di rilocalizzazione delle emissioni. Sta pertanto vagliando le opzioni per mettere a punto un meccanismo efficace e conforme alle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio.

5. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

Rendere più ambizioso l'obiettivo UE di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, portandolo al 55 % entro il 2030, è tanto fattibile quanto benefico per la salute, la prosperità e il benessere dei nostri cittadini. Pur senza sottovalutare le sfide poste dalla necessità di mobilitare investimenti aggiuntivi ingenti nel prossimo decennio e di promuovere una transizione giusta, ci troviamo davanti a un'opportunità di crescita sostenibile e di investimenti a lungo termine capaci di rilanciare l'economia dell'Unione nel contesto della ripresa dalla COVID-19.

Un obiettivo più ambizioso per il 2030 contribuirà a delineare una traiettoria più graduale di riduzione delle emissioni e una transizione socioeconomica più equilibrata verso la neutralità climatica nei prossimi trent'anni. Sarà quindi più credibile, più prudente e più equo nei confronti delle generazioni future.

La pressione sulle risorse naturali, l'incertezza generale che circonda l'evoluzione del panorama mondiale e le crescenti preoccupazioni della popolazione riguardo al clima incalzeranno sempre più i governi ad agire in fretta. Una mossa ambiziosa assicurerà all'Unione, alle sue imprese e alle sue industrie il vantaggio di chi gioca d'anticipo nell'arena economica internazionale, migliorando la competitività dell'UE sui mercati mondiali in espansione delle tecnologie verdi e sostenibili.

Altrettanto importante è il fatto che un obiettivo più ambizioso si tradurrà in benefici sostanziali a latere della lotta contro i cambiamenti climatici: risparmi sulle importazioni di combustibili fossili, maggiore sicurezza energetica, riduzione dell'inquinamento atmosferico, miglioramenti della salute e della biodiversità, minor dipendenza dalle materie prime d'importazione e meno pericoli posti dai rifiuti, solo per citarne alcuni. Unito a politiche rafforzate sulle energie rinnovabili e l'efficienza energetica, ridurrà i costi dell'energia per le famiglie e le imprese; aiuterà inoltre ad alleviare la povertà energetica e contribuirà alla crescita e all'occupazione, a patto che si affrontino gli impatti sociali.

I cittadini, le imprese e i partner sociali dell'UE esigono maggior certezza e prevedibilità lungo il percorso verso la neutralità climatica: è per questo che oggi la Commissione modifica la proposta relativa alla prima legge europea sul clima³⁰, introducendo un obiettivo di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra per il 2030 di almeno il 55 % rispetto al 1990. Metterà così l'UE sulla via maestra per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. La Commissione esorta il Parlamento europeo e il Consiglio a trovare un accordo e adottare al più presto il regolamento che dà forma alla legge europea sul clima.

Nei prossimi nove mesi la Commissione rivedrà i suoi capisaldi legislativi in materia di clima ed energia; la presente comunicazione illustra già le principali opzioni di modifica. La Commissione ritiene che tutti gli strumenti strategici utili ai fini della

³⁰ COM(2020) 80 final.

decarbonizzazione dell'economia debbano funzionare in consonanza per realizzare i nostri obiettivi. Un ricorso potenziato e ampliato allo scambio di quote di emissioni a livello dell'UE, politiche in materia di efficienza energetica ed energie rinnovabili, strumenti a sostegno della mobilità e dei trasporti sostenibili, dell'economia circolare, delle politiche ambientali, agricole, finanziarie, industriali, di ricerca e innovazione: saranno tutti elementi importanti per perseguire le finalità del Green Deal europeo in generale e l'obiettivo climatico per il 2030 in particolare, nonché per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

Muovendo da un ampio dibattito pubblico e da un processo di consultazione con il Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, oltre che con i parlamenti nazionali, i cittadini e tutti i portatori di interessi – nello specifico attraverso il patto europeo per il clima, ma anche in occasione della prossima conferenza sul futuro dell'Europa – la Commissione preparerà le principali proposte legislative necessarie entro giugno 2021. Ciò dovrebbe spianare la strada a una rapida adozione e lasciare a tutti gli interessati un lasso di tempo sufficiente per concretizzare entro il 2030 la maggior ambizione in materia di clima ed energia.